

DEMOKRASI DAN TATA PEMERINTAHAN DALAM KONSEP DESA DAN KELURAHAN*

Setyo Nugroho

Kantor Notaris Efran Yuniarto SH., M.Kn

Jl. Raya Casablanca, Kav 09 GF 10 Jakarta

E-mail: tyo.nugroho.098@gmail.com

Abstract: *Democracy and Governance in Village and City Council.* Regional autonomy implemented in autonomous region means that every region has its own autonomy in administrating its own governance and to create centre of autonomy throughout the region. This condition is in favour to public's control towards regional administration and for regional government is to make them easier to decide public services for the society. In addition, the another advantages is to make public services can be attained in the closest level to the public, in politic, economic, general education, culture, security and to increase public participation to mutual progress.

Keywords: Regional Autonomy, Village, Autonomy

Abstrak: *Demokrasi dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa dan Kelurahan.* Otonomi daerah dalam bentuk daerah otonom memiliki daerah yang mandiri dalam mengurus pemerintahannya sendiri dan menjadikan pusat-pusat kekuasaan negara tersebar luas di seluruh wilayah negara. Kondisi seperti ini akan kondusif bagi pengendalian proses penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh rakyat, dan bagi pemerintah daerah akan mempermudah penentuan berbagai pelayanan publik yang tepat dan cepat. Di samping itu, manfaat yang lain adalah adanya pemerataan pelayanan publik oleh pemerintah pusat maupun daerah, pemerataan pengembangan masyarakat dalam semua aspek kehidupan, baik politik, ekonomi, pendidikan, hukum, budaya, maupun keamanan serta peningkatan partisipasi politik masyarakat untuk kemajuan bersama.

Kata Kunci: Otonomi Daerah, Desa, dan Kemandirian.

* Naskah diterima: 14 September 2013, direvisi: 20 Oktober 2013, disetujui untuk terbit: 09 November 2013.

Pendahuluan

Manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan seperangkat hak yang menjamin derajatnya sebagai manusia. Hak-hak inilah yang kemudian disebut dengan hak asasi manusia, yaitu hak yang diperoleh sejak kelahirannya sebagai manusia yang merupakan karunia Sang Pencipta.¹ Pada kenyataan manusia selalu hidup dalam komunitas sosial untuk dapat menjaga derajat kemanusiaan dan mencapai tujuannya. Akibatnya, muncul struktur sosial. Dibutuhkan kekuasaan untuk menjalankan organisasi sosial tersebut.² Kekuasaan dalam suatu organisasi, dapat diperoleh berdasarkan legitimasi, religius, ideologis eliter dan legitimasi pragmatis.³ Hanya saja legitimasi-legitimasi tersebut, cenderung mengarah pada kekuasaan yang absolut karena kewenangan yang dimiliki yang menjadikan ketiga legitimasi tersebut menjadi kekuasaan yang otoriter.⁴

Pada tahap berikutnya, yang menjadi masalah mendasar yang menentukan bangunan suatu organisasi bahkan sebuah negara adalah konsep kedaulatan yang dianut. Kedaulatan merupakan konsepsi yang berkaitan dengan kekuasaan tertinggi dalam organisasi negara. Kekuasaan tertinggi tersebut, biasanya dipahami sebagai sesuatu yang abstrak, tunggal, utuh, dan tak terbagi, serta tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi.⁵

Kedaulatan inilah yang kemudian menjadikan segala tindakan dan perilaku negara mendapatkan legitimasinya sehingga dapat dilakukan dan dilaksanakan sebagaimana seharusnya atas apa yang telah direncanakan untuk kemudian menjadi bagian dari pelaksanaan kekuasaan negara. Karena hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual.⁶

Konsepsi demokrasilah yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Berdasarkan pada teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama-sama.⁷

Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang tujuan bersama, hak-hak individual, dan siapa yang bertanggungjawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan

¹ Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mendefinisikan "Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia".

² Jimly Asshiddiqie, "Demokrasi dan Hak Asasi Manusia", artikel diakses pada 05 Agustus 2013 dari http://jimly.com/makalah/namafile/2/DEMOKRASI_DAN_HAK_ASASI_MANUSIA.doc, h. 2.

³ Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1999), h. 30-66.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Hak Asasi*, h. 2.

⁵ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional-Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. cet.I, (Jakarta: Konstitusi Press, Oktober 2012), h. 3.

⁶ Jimly Asshiddiqie, "Demokrasi dan Hak Asasi", h. 2.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Hak Asasi*, h. 2.

menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara.

Berkenaan dengan hal tersebut, hukum yang diterapkan dan ditegaskan harus mencerminkan kehendak rakyat, sehingga menjamin adanya peran serta warga negara dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan. Hukum tidak dibuat untuk menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan untuk menjamin kepentingan segenap warga negara.⁸

Pemberian kewenangan kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan kebutuhan mutlak dan tidak dapat dihindari.⁹ Dibuktikan dengan berakhirnya sistem sentralistik dan mengarah kepada sistem pemerintahan yang desentralistik dengan memberikan keleluasaan pada daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab.

Otonomi Daerah, adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁰ Menurut Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi daerah memiliki daerah yang mempunyai hak otonom, atau biasa disebut dengan daerah otonom. Daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹

Salah satu bentuk daerah otonom tersebut di atas yang juga menjadi suatu kekhasan bangsa Indonesia terletak pada keanekaragaman adat istiadat, bahasa, pakaian, dan sebagainya. Sehingga kata "*Bhineka*" dalam *Bhineka Tunggal Ika* adalah suatu perlambangan terhadap keanekaragaman tersebut. Dan itu pulalah sebabnya, dalam kenyataan terdapat pula keanekaragaman dalam kesatuan masyarakat yang terendah. Kesatuan masyarakat yang dimaksud adalah desa.¹²

Tinjauan Umum Tentang Demokrasi, Dan Daerah Otonom

Kedaulatan berasal dari kata *sovereignty* (Inggris), *souverainete* (Prancis), *sovranus* (Italia). Kata-kata tersebut berasal dari bahasa latin *superanus* yang berarti

⁸ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional-Praktek Ketatanegaraan Indonesia*, h. 8.

⁹ Syaikani, H.R., Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, cet.III, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), h. 21.

¹⁰ H.A.W. Widjaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Cet.II, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), h. 76.

¹¹ Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. VIII, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV. Sinar Bakti, 1988), h. 284.

yang tertinggi (*supreme*). Dalam ilmu politik modern, kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan mutlak yang tidak dapat diganggu gugat untuk memakasakan kehendak kepada rakyat dan rakyat harus mematuhi.¹³

Kedaulatan dibedakan ke dalam beberapa macam. *Pertama*, Kedaulatan Tuhan, yaitu kedaulatan yang menerangkan bahwa kekuasaan tertinggi berada pada Tuhan.¹⁴ *Kedua*, Kedaulatan Raja, yaitu kedaulatan yang berada sepenuhnya di tangan raja sebagai wakil Tuhan di dunia.¹⁵ *Ketiga*, Kedaulatan Negara, yaitu kehendak negara dalam kewenangannya mengatur urusannya sendiri tanpa adanya intervensi atau campur tangan pihak lain, baik dari dalam maupun dari luar negara.¹⁶

Keempat, Kedaulatan Rakyat, yaitu kedaulatan yang menggambarkan suatu sistem kekuasaan dalam sebuah negara yang menghendaki kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat.¹⁷ Menurut Rousseau kedaulatan rakyat merupakan cara untuk memecahkan masalah berdasarkan sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum yang tidak hanya ditunjukkan kepada hal terkait penyelenggaraan kekuasaan pemerintah dan peradilan, tetapi juga kekuasaan dalam pembentukan peraturan.¹⁸

Kelima, Kedaulatan Hukum, yaitu kedaulatan yang menempatkan hukum sebagai kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara. Karena penguasa maupun rakyat sebagai warga negaranya, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum. Semua sikap, tingkah laku, perbuatan yang hendak dilakukan, harus sesuai atau menurut aturan hukum yang berlaku.¹⁹

Demokrasi secara etimologi berasal dari bahasa Latin *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan). Istilah ini mulai digunakan pada abad ke-5 SM dengan pengertian pemerintahan oleh rakyat, yang kemudian Abraham Lincoln mengartikannya sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.²⁰ Maka, demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang dilaksanakan secara langsung maupun perwakilan.²¹

Samuel P. Huntington mengartikan demokrasi sebagai keputusan-keputusan kolektif yang kuat yang dibuat oleh orang-orang yang dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala, dan di dalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara di mana hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.²²

¹³ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, cet.IV, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Juni 2012), h. 169.

¹⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, cet. IV, h. 123.

¹⁵ A. Salman Maggalatung dan Nur Rohim Yunus, *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara*, cet. I, (Bandung: Fajar Media, Agustus 2013), h. 188.

¹⁶ A. Salman Maggalatung dan Nur Rohim Yunus, *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara*.

¹⁷ A. Salman Maggalatung dan Nur Rohim Yunus, *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara*, h. 191.

¹⁸ A. Salman Maggalatung dan Nur Rohim Yunus, *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara*, h. 194.

¹⁹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, h. 136.

²⁰ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, h. 219-220.

²¹ Ngudi Astuti, *Pancasila dan Piagam Madinah*, cet.I, (Jakarta: Media Bangsa, Desember 2012), h. 104.

²² Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Penerjemah Asril Marjohan, cet.II, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, September 2001), h. 5.

Joseph A. Schumpeter memandang demokrasi melalui sudut pandang yang berbeda. Schumpeter melihat demokrasi sebagai suatu “metode”. Menurutnya, demokrasi tidak lain adalah sebuah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik. Di mana setiap individu memiliki hak membuat keputusan melalui perjuangan yang kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.²³

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan.²⁴ Dalam *Black's Laws Dictionary*, otonomi diartikan sebagai *the right of self government; a self governing state*.²⁵ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, otonomi diartikan sebagai berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri; kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri.²⁶

Istilah otonomi dalam literatur Belanda diartikan sebagai “pemerintahan sendiri” (*zelfregering*). Menurut Van Vollenhoven, otonomi dapat diartikan sebagai *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengendali sendiri), dan *zelfpolitie* (menindak sendiri). Namun kewenangan yang ada di dalam daerah otonomi tidak boleh melebihi kewenangan pemerintah pusat.²⁷

Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengartikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 2 ayat (3) menyatakan, otonomi dilakukan dengan seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat.

Penerapan otonomi daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (5) dan Pasal 2 ayat (3) dilaksanakan menurut asas penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dikenal adanya tiga prosedur atau asas penting dalam rangka pembagian kekuasaan yang bersifat teritorial yang diistilahkan oleh Huntington dengan *Areal Division of Power*, yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.²⁸

Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan Desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi

²³ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, h. 5.

²⁴ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, cet.VI, (Jakarta: Pustaka sinar harapan, oktober 2012), h. 33.

²⁵ Brian A. Garner, Ed., *Black's Laws Dictionary*, cet.XI, (United States of America: Thomson Bussiness, 2004), h.145.

²⁶ Tim Redaksi KBBI Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi Keempat, cet. I, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 992.

²⁷ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, h. 33-34.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, cet.II, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, Mei 2008), h. 423.

dilakukan setelah penerapan asas dekonsentrasi gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis.²⁹

Desentralisasi lahir setelah lahirnya sistem pemerintahan sentralisasi atau pemusatan kekuasaan di tangan pemerintahan pusat. Joenarto mengemukakan tiga hal pokok dalam desentralisasi. Pertama, pembentukan organisasi pemerintahan daerah otonom. Kedua, pembagian wilayah negara menjadi daerah otonom. Ketiga, penyerahan wewenang untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintah kepada daerah otonom.³⁰

Dekonsentrasi pada Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Menurut Bagir Manan, dekonsentrasi hanya bersangkutan dengan penyelenggaraan administrasi negara, karena itu bersifat kepegawaian (*ambtelijk*), dan merupakan penyelenggaraan pemerintahan pusat di daerah.³¹

Dekonsentrasi memiliki tiga bentuk penerapan dalam otonomi daerah yang dilaksanakan oleh pejabat daerah sebagai wakil pemerintah pusat. Pertama, delegasi, yaitu penyerahan wewenang kepada pejabat lain yang menjadi tanggungjawab pejabat penerima wewenang tersebut. kedua, mandat, yaitu kewenangan membuat keputusan atas nama pejabat pemberi mandat. Ketiga, atribusi, yaitu lembaga pemerintah pusat yang dibentuk di daerah sebagai pelaksana tugas di daerah.³²

Sementara itu, asas tugas pembantuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan, tetapi sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Otonomi dan demokrasi merupakan satu kesatuan sebagai bentuk pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai penentu dalam negara.³³

²⁹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, cet.II, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, Mei 2008), h. 249.

³⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, h. 251-252.

³¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, h. 246.

³² Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, h. 247-249.

³³ Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca perubahan Konstitusi*, cet.I, (Malang: Setara Perss, Juni 2013). h. 193.

Tinjauan Umum Tentang Desa Kelurahan

Istilah desa berasal dari kata “*swadesi*” (bahasa sansakerta) yang berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom. Di introdusir pula oleh Sutardjo Kartohadikoesoemo bahwa perkataan “desa”, “dusun”, “*desi*” (ingatlah perkataan *swadesi*) yang sama dengan *negari*, *nagari*, *negory*, yang artinya tanah air. Dalam bahasa Jepang, desa disebut dengan “*mura*” dan peraturan yang dibuat oleh pemerintahan desa disebut “*hokimura*”.³⁴

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa membagi desa menjadi dua macam, desa dan desa adat.³⁵ Desa melaksanakan pemerintahannya sesuai dengan ketentuan di dalam undang-undang tentang desa. Sementara itu, desa adat melaksanakan kewenangannya dalam berbagai bidang pemerintahan desa berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang hidup dimasyarakat. Penetapan suatu desa adalah desa adat ditentukan oleh peraturan daerah provinsi.³⁶

Desa, baik desa berdasarkan undang-undang tentang desa dan desa adat, merupakan 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.³⁷

Rumusan tentang desa tersebut di atas dapat dirinci sebagai berikut:³⁸ 1) Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum; 2) Desa mempunyai batas-batas wilayah; 3) Desa berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat; 4) Kewenangan desa didasarkan pada asal usul dan adat istiadat setempat; 5) Adat istiadat setempat diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengartikan pemerintahan desa sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan desa dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa meliputi penyelenggaraan urusan bidang eksekutif, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah desa melalui kepala desa dan perangkat desa sebagai kepala pemerintahan dan pelaksana pemerintahan desa. Penyelenggaraan urusan bidang legislatif, yaitu fungsi pembentukan kebijakan melalui pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Selain itu, penerapan pemerintahan desa dilaksanakan berdasarkan otonomi asli memiliki makna kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hal asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang

³⁴ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa-Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, cet. I, (Bandung: Alumni, 2010), h. 2 dan 18.

³⁵ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

³⁶ Pasal 109 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

³⁷ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

³⁸ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa-Pergulatan Hukum Tradisional*, h. 16.

terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman.³⁹

Pemerintah desa adalah kepala desa dan perangkat desa lainnya.⁴⁰ Sementara itu, menurut Pasal 48 undang-undang tentang desa, yang dimaksud perangkat desa sebagai bagian dari pemerintah desa adalah sekretariat desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksanaan teknik. Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.⁴¹

Desa memiliki kewenangan untuk membuat peraturan untuk mengatur sendi-sendi kehidupan dalam rangka kepentingan bersama. Peraturan Desa (Perdes) merupakan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.⁴² Peraturan desa sebelum diundangkan dalam lembaran desa dan berita desa, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat dalam rangka mewujudkan kepentingan umum.⁴³

Pada desa adat, sebagai contoh, desa-desa di Jawa memiliki kepala desa yang dipilih dari warga desa yang dipercaya. Rapat desa (rembuk desa) merupakan badan legislatif yang membuat kebijakan desa. Dewan *morokaki* adalah lembaga penasehat dan pertimbangan bagi kepala desa dalam menjalankan kekuasaannya.⁴⁴

Di Ambon, masyarakat menghuni dua pulau dan masing-masing memiliki karakteristik adat yang berbeda di dalam tata pemerintahannya. Secara umum, pada tingkat pertama, terdapat *negeri* sebagai persekutuan utama dari struktur masyarakat adat Ambon. Tingkat kedua, persekutuan genealogis (keturunan) yang berasal dari keturunan atau keluarga yang berbeda yang disebut *soa*. Tingkat ketiga, persekutuan genealogis (keturunan) yang berasal dari keturunan yang sama, disebut *rumantau*.⁴⁵

Pemerintah *negeri* terdiri dari, *pertama*, pejabat-pejabat yang duduk di dalam sariri rajapati. *Kedua*, wakil-wakil *soa* yang bukan kepala *soa*. *Ketiga*, kepala adat. Golongan *keempat* yang terdiri dari kepala *soa tanah*, *tamaela ama haha*, tukang, cendikiawan, kewang darat dan kewang laut, petugas-petugas di bidang kerohanian. Jumlah dari golongan keempat tersebut antara 12-15 orang dan bertugas sebagai badan legislatif yang dipilih menurut tata cara yang berlaku.⁴⁶

Desa dan kelurahan adalah dua satuan pemerintahan terendah dengan status berbeda. Desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum, sedangkan kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintahan kabupaten/kota. Jadi, kelurahan bukan badan hukum melainkan hanya sebagai

³⁹ Bambang Trisantono Sumantri, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, cet.I, (Bandung: Fokusmedia, Januari 2011), h. 3-4.

⁴⁰ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁴¹ Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁴² Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁴³ Pasal 69 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁴⁴ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, cet. XIV, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011), h. 3.

⁴⁵ Lease dan Ziwari Efendi, *Hukum Adat Ambon*, cet. I, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1987), h. 39-40.

⁴⁶ Lease dan Ziwari Efendi, *Hukum Adat Ambon*, h. 42.

tempat beroperasinya pelayanan pemerintahan dari pemerintahan kabupaten/kota di wilayah kelurahan.⁴⁷

Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan, mengartikan kelurahan sebagai wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Dapat dikatakan bahwa kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota di wilayah kerja kecamatan. Kelurahan merupakan wilayah pelayanan administrasi dari kabupaten/kota.⁴⁸

Kelurahan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan.⁴⁹ Kelurahan sebagaimana dimaksud dipimpin oleh lurah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui camat.⁵⁰ Lurah sebagaimana diangkat oleh bupati/walikota atas usul camat dari Pegawai Negeri Sipil (PNS).⁵¹

Sebagai PNS, lurah tunduk pada aturan yang sama yang mengatur mengenai Aparatur Sipil Negara.⁵² Syarat-syarat seseorang dapat diangkat menjadi lurah meliputi:⁵³ 1) Pangkat/golongan minimal penata (iii/c); 2) Masa kerja minimal 10 tahun; 3) Kemampuan teknis di bidang administrasi pemerintahan dan memahami sosial budaya masyarakat setempat.

Analisis Konsep Desa Dan Kelurahan Sebagai Daerah Otonom

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.⁵⁴

Menurut Koesoemahatmadja, desa sebagai bentuk asli dari masyarakat tempat tinggal bersama yang merupakan *face to face group*, memiliki faktor pemersatu di antaranya sekeluarga/seketurunan dan sebagainya. Pada umumnya, penduduk desa masih memegang teguh adat istiadat yang merupakan pagar masyarakat, sumber kekuatan yang mengatur hidup mereka di segala lapangan dan jurusan.⁵⁵

Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintah terendah langsung di bawah camat, yang

⁴⁷ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, h. 1.

⁴⁸ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, h. 3.

⁴⁹ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

⁵⁰ Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

⁵¹ Pasal 3 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

⁵² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).

⁵³ Pasal 3 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

⁵⁴ Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa,

⁵⁵ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa-Pergulatan Hukum Tradisional*, h. 15.

tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.⁵⁶ Masyarakat kelurahan (perkotaan) hanya merasa satu ikatan dengan anggota perkumpulannya (profesi, olah raga, hobi, dan lainnya). Masyarakat seperti ini disebut juga dengan masyarakat patembayan (*gesellchaft*).⁵⁷

Penerapan demokrasi di Indonesia membawa konsekuensi logis bahwa demokratisasi harus dijalankan. Salah satu agenda yang harus dilakukan adalah mendekatkan kekuasaan negara kepada rakyat melalui daerah otonom dengan memperhatikan faktor jumlah penduduk, luas wilayah, dan keterpencilan wilayah. Semakin banyak penduduk, semakin luas, dan terpencil suatu wilayah semakin banyak pula daerah otonom yang dibutuhkan.⁵⁸

Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengartikan daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonom adalah jalan bagi penyebarluasan kekuasaan negara ke seluruh wilayah negara. Hal ini akan berdampak mendekatkan kekuasaan negara kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan negara dan akan memperkuat kendali rakyat terhadap penyelenggaraan negara.⁵⁹ Bagi pemerintah daerah, hal ini akan mempermudah penentuan berbagai pelayanan publik yang tepat dan cepat.⁶⁰

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa adalah desa dan desa adat dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-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.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengertian desa pada dasarnya secara teknis dan peraturan perundang-undangan, menjadikan desa sebagai sebuah pemerintahan terendah yang dapat menjalankan kekuasaan pemerintahannya sendiri berdasarkan hak asal-usul yang dimilikinya dalam mencapai kesejahteraan masyarakatnya sebagai daerah otonom.

Pada umumnya desa mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hierarkis struktural dengan struktur yang lebih tinggi. *Nagari* di Sumatera Barat merupakan sebuah republik kecil yang mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom yang berbasis masyarakat (*self governing community*). Salah satu

⁵⁶ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa-Pergulatan Hukum Tradisional*, h.132. Hal ini juga tercantum di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

⁵⁷ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), h. 116-120 dan 138-140.

⁵⁸ Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi: Menyongsong Pemilihan Umum 2014*, cet.I, (Jakarta: Permata Aksara, 2013), h. 144.

⁵⁹ Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi: Menyongsong Pemilihan Umum 2014*, h. 145.

⁶⁰ Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi: Menyongsong Pemilihan Umum 2014*, h. 146.

ciri *self governing community* dalam desa adalah adanya hukum adat yang mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan sumber daya, hubungan sosial, dan lainnya.⁶¹

Kedudukan desa sebagai daerah otonom akan membawa beberapa dampak terhadap pengembangan masyarakat dan desa itu sendiri, diantaranya⁶² *pertama*, pembangunan berorientasi pada *community development*, di mana pendidikan masyarakat menempati posisi utama dengan tujuan untuk membuka wawasan dan kesadaran warga komunitas mengenai cita-cita dan segala permasalahannya, serta memberikan wawasan berbasis komunitas yang dapat mengembangkan potensi komunitas terhadap pembangunan. *Kedua*, membangun dan mengembangkan forum komunikasi warga dan menumbuhkan tradisi berkumpul serta bertukar pikiran antar warga komunitas (*community spirit*).

Ketiga, pembangunan melalui pengembangan kegiatan atau usaha berbasis komunitas untuk meningkatkan kesejahteraan dalam bidang ekonomi, sosial, dan budaya. *Keempat*, pembangunan yang bertujuan menciptakan atau mengembangkan fasilitas untuk menampung kegiatan-kegiatan warga dalam berorganisasi maupun pengembangan sosial-budaya masyarakat dalam rangka menuju *community based development*. *Kelima*, memperkuat organisasi-organisasi yang telah ada secara alamiah di dalam masyarakat seperti organisasi pemuda, dasa wisma, dan lain sebagainya untuk menumbuhkan minat berorganisasi masyarakat. Pada akhirnya dapat mengembangkan komunitas melalui keterampilan dan kemampuan masyarakatnya sendiri.

Sementara itu, kelurahan tidak memiliki kewenangan menyelenggarakan rumah tangganya secara otonom.⁶³ Maka, konsep penyelenggaraan pemerintahan tidak berlandaskan pada konsep pengembangan masyarakat seperti halnya di desa, tetapi lebih mengedepankan aspek pelaksana teknis dari tugas yang diberikan oleh bupati/walikota melalui camat. Hal ini membuat fleksibilitas kinerja dari kelurahan harus bergantung pada instansi vertikal di atasnya.

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan menegaskan bahwa, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, lurah melakukan koordinasi dengan Camat dan instansi vertikal yang berada di wilayah kerjanya. Maka, semua kewenangan dan tugas yang akan dilakukan harus berdasarkan kordinasikan dengan organisasi vertikal di atasnya, yaitu tugas dari bupati/walikota melalui camat.

Analisis Konsep Desa Dan Kelurahan Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUDNRI 1945 Tentang Kedaulatan Rakyat

Salah satu prinsip dasar kehidupan bernegara Indonesia adalah kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi. Hal itu ditegaskan dalam alinea empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun

⁶¹ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, h. 11.

⁶² S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, h. 179-180.

⁶³ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa-Pergulatan Hukum Tradisional Dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, h.132.

1945,"...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat..."

Batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengatur mengenai kedaulatan rakyat, dalam Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan, Pasal 1 ayat (2) disebutkan, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Ketentuan-ketentuan di atas, semakin mempertegas bahwa kedaulatan negara Indonesia adalah berlandaskan pada asas kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat dapat diartikan sebagai sistem pemerintahan demokrasi,⁶⁴ sebagaimana dikatakan oleh Merphin Panjaitan, bahwa, demokrasi merupakan pemerintahan rakyat. Rakyat memerintah diri mereka sendiri, dengan memilih sebagian dari mereka menjadi penyelenggara negara yang bertugas melayani rakyat sesuai dengan kehendak rakyat.⁶⁵

Pemerintahan desa merupakan pemerintahan dengan konsep yang beragam. Desa merupakan sebuah penggambaran dari heterogenitas dari sebuah bangsa dan konsep penerapan yang tepat adalah pruralisme hukum dalam arti yang kuat (*strong legal pruralism*). Menurut Josef Riwu Kaho, daerah-daerah di Indonesia memiliki kekhasan tersendiri yang berbeda satu sama lainnya, baik dari segi geografis, adat istiadat, budaya, agama, bahasa, ekonomi, dan sebagainya.⁶⁶

Asas kedaulatan rakyat diimplementasikan dalam sistem pemerintahan desa, baik desa pada umumnya sesuai dengan ketentuan undang-undang tentang desa, maupun desa adat yang mengatur kehidupan mereka berdasarkan adat istiadat setempat sebagaimana diatur dalam Pasal 107 undang-undang tentang desa, yang menjadikan desa sebagai tatanan pemerintahan terendah yang demokratis.

Penerapan kedaulatan rakyat diwujudkan dalam beberapa hal: *Pertama*, menegaskan bahwa pemilihan kepala desa secara langsung oleh warga desa yang dimulai dari tahap pencalonan melalui penjaringan dan penyaringan calon kepala desa oleh panitia pemilihan, berlanjut pada proses pemungutan suara, dan penetapan kepala desa.⁶⁷ *Kedua*, pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.⁶⁸

Ketiga, adanya forum musyawarah desa sebagaimana tercantum dalam Pasal 54 ayat (1) yang menerangkan Musyawarah Desa sebagai sebuah forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Masyarakat adat memiliki sifat demokratis di mana kepentingan bersama lebih diutamakan dibandingkan kepentingan perorangan. Demokrasi dan keadilan

⁶⁴ Ngudi Astuti, *Pancasila dan Piagam Madinah*, h. 104.

⁶⁵ Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi: Menyongsong Pemilihan Umum 2014*, h. 1.

⁶⁶ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa-Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, h. 20-22.

⁶⁷ Pasal 34 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

⁶⁸ Pasal 56, 57, 58, 59 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

dalam masyarakat hukum adat berjalan bersama dengan nilai komunal dan gotong royong dalam masyarakat adat. Perilaku demokratis dipengaruhi oleh nilai kekuasaan umum, asas musyawarah, dan perwakilan dalam sistem pemerintahan.⁶⁹ Perilaku demokratis diimplementasikan dengan cara yang berbeda sesuai dengan kebiasaan hidup yang berlaku di masyarakat.

Berdasarkan penjelasan dari dua sistem pemerintahan desa tersebut di atas, baik desa yang pengaturannya berdasarkan undang-undang tentang desa maupun desa adat yang pengaturannya berdasarkan nilai adat-istiadat yang hidup di masyarakatnya, menggambarkan suatu mekanisme pemerintahan yang demokratis dan mampu mengembangkan masyarakatnya menjadi masyarakat yang proaktif dalam berbagai kegiatan dan pengambilan kebijakan pada tatanan pembangunan dan pemerintahan di pedesaan.

Khusus pada desa adat, sebagaimana dicontohkan terjadi, di antaranya, pada desa di Jawa, Ambon, dan Minangkabau tersebut di atas menggambarkan keanekaragaman adat yang berkembang di masyarakat dan penerapan sistem pemerintahannya. Pengisian jabatan dan susunan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan sistem kekeluargaan yang didahului dengan rapat permusyawaratan untuk mendapatkan dasar sekato (suara bulat) oleh seluruh warga (di Jawa dan Bali) atau antara seluruh kepala rakyat dari persekutuan.⁷⁰

Selain terlihat dalam penyelenggaraan pemerintahan, desa dalam konsep adat juga menerapkan konsep musyawarah dalam setiap penyelesaian sengketa yang terjadi di antara warga masyarakat hukum adat sebagai salah satu filosofis dan ciri masyarakat hukum adat yang diiringi dengan penerapan sanksi dan hukum adat dalam penyelesaian sengketa yang terjadi.⁷¹ Sebagai contoh lain dapat kita lihat dalam penyelesaian sengketa pada masyarakat hukum adat di Aceh dalam wilayah teritori sebuah *gampong* yang kental dengan nuansa Islam. Penyelesaian sengketa dilakukan dengan bentuk-bentuk seperti *Di'iet*⁷², *Sayam*⁷³, *Suloh*⁷⁴, dan *Peumat Jaroe*.⁷⁵ Selain itu, peran ulama sangat terasa dalam setiap penyelesaian sengketa dan konflik adat yang terjadi.⁷⁶

Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa tersebut di atas sesuai dengan apa yang difirmankan oleh Allah Swt yang terkait penerapan musyawarah sebagai wujud implementasi sistem pemerintahan demokrasi yang melibatkan masyarakat, bahkan

⁶⁹ Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, cet. II, (Jakarta: Kencana, Januari 2011), h. 242.

⁷⁰ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, cet. X, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 127.

⁷¹ Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, h. 248.

⁷² *Di'iet* berasal dari istilah arab *diyat*, yang bermakna pengganti jiwa atau pengganti anggota tubuh yang hilang atau rusak. Pengganti ini berupa harta, baik bergerak maupun tidak bergerak.

⁷³ *Sayam* adalah bentuk kompensasi berupa harta yang diberikan oleh pelaku pidana ringan terhadap korban atau ahli waris korban, khusus berkaitan dengan rusak atau tidak berfungsinya anggota tubuh dan akibat darah yang keluar dari tubuh seseorang akibat penganiayaan.

⁷⁴ *Suloh* merupakan upaya perdamaian antar para pihak yang bersengketa di luar kasus pidana. Suloh ditunjukkan pada kasus-kasus perdata dan kasus yang tidak melukai anggota tubuh manusia.

⁷⁵ *Peumat jaroe* merupakan prosesi saling berjabat tangan antara para pihak yang bersengketa, baik dalam kasus pidana maupun perdata sebagai simbol perbaikan hubungan antara kedua belah pihak.

⁷⁶ Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, h. 253-271.

berbagai golongan masyarakat dalam menyelesaikan masalah dan mencapai kesepakatan bersama perlu melakukan musyawarah. Di dalam al-Quran surat Ali-'Imran ayat 159 dan surat al-Syuuraa ayat 38, Allah Swt menerangkan:

“Oleh karena rahmat Allah jualah maka kau berlaku lunak-lembut terhadap mereka. Sekiranya kau bertabi'at kasar dan berhati kejam, tentu mereka lari cerai-berai meninggalkanmu. Karena itu ma'afkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuknya, serta bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan tertentu. Selanjutnya bila telah mengambil keputusan setelah bermusyawarah, maka bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang yang bertawakal.”⁷⁷

“Mereka yang mematuhi panggilan Tuhannya, mereka yang mengerjakan shalat, mereka memusyawarahkan urusan mereka antara sesama, mereka yang meyumbangkan sebagian rezeki yang Kami berikan kepadanya.”⁷⁸

Desa merupakan tatanan pemerintahan yang otonom berdasarkan norma dan aturan hukum masyarakatnya. Sementara itu, kelurahan merupakan satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintahan kabupaten/kota. Jadi, kelurahan bukan badan hukum melainkan hanya sebagai tempat beroperasinya pelayanan pemerintahan dari pemerintahan kabupaten/kota di wilayah kelurahan.⁷⁹ Kelurahan merupakan wilayah pelayanan administrasi dari kabupaten/kota.⁸⁰ Dengan sifat kewenangan administratif yang dimiliki tanpa adanya kewenangan otonomi, maka dapat dikatakan bahwa, kelurahan tidak mencerminkan penerapan nilai-nilai kedaulatan rakyat pada penerapan sistem pemerintahannya.

Selain itu, hak otonomi dalam bentuk daerah otonom adalah jalan bagi penyebarluasan kekuasaan negara ke seluruh wilayah negara. Hal ini akan berdampak mendekatkan kekuasaan negara kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan negara dan akan memperkuat kendali rakyat terhadap penyelenggaraan negara. Daerah otonom adalah bagian dari wilayah negara yang memiliki pemerintahan daerah dan merupakan instrumen untuk melayani rakyat di daerah.⁸¹

Otonomi daerah dalam bentuk daerah otonom memiliki daerah yang memiliki kemandirian dalam mengurus pemerintahannya sendiri dan menjadikan pusat-pusat kekuasaan negara tersebar luas di seluruh wilayah negara. Kondisi seperti ini akan kondusif bagi pengendalian proses penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh rakyat, dan bagi pemerintah daerah akan mempermudah penentuan berbagai pelayanan publik yang tepat dan cepat.⁸²

Situasi dan kondisi seperti ini adalah sangat memungkinkan untuk pemerataan pelayanan publik oleh pemerintah pusat maupaun daerah, pemerataan pengembangan masyarakat dalam semua aspek kehidupan, baik politik, ekonomi,

⁷⁷ Bachtiar Surin, *Adz Dzikra-Terjemah dan Tafsir Alquran dalam Huruf Arab dan Latin*, cet. X, (Bandung: Angkasa, 1991), h. 286.

⁷⁸ Bachtiar Surin, *Adz Dzikra-Terjemah dan Tafsir Alquran dalam Huruf Arab dan Latin*, h. 2087.

⁷⁹ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, h. 1.

⁸⁰ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, h. 3.

⁸¹ Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi: Menyongsong Pemilihan Umum 2014*, h. 145.

⁸² Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi: Menyongsong Pemilihan Umum 2014*, h. 146.

pendidikan, hukum, budaya, maupun keamanan serta peningkatan partisipasi politik masyarakat untuk kemajuan bersama. Pelestarian lingkungan hidup juga lebih mudah untuk dilaksanakan, karena pemerintahan daerah dan masyarakat dapat melakukannya bersama-sama demi kepentingan semua pihak.⁸³

Pustaka Acuan

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, cet.II, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, Mei 2008.
- Abbas, Syahrizal. *Mediasi dalam hukum syariah, hukum adat, & hukum nasional*, cet. II, Jakarta: Kencana, Januari 2011.
- Astuti, Ngudi. *Pancasila dan Piagam Madinah*, cet.I, Jakarta: Media Bangsa, Desember 2012.
- Garner, Brian A., Ed. *Black's Laws Dictionary*, cet.XI, United States of America: Thomson Bussiness, 2004.
- Gaffar, Jenedjri M. *Demokrasi Konstitusional-Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. cet.I, Jakarta: Konstitusi Press, Oktober 2012.
- Huntington, Samuel P. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Penerjemah Asril Marjohan, cet. II. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, September 2001.
- Huda, Ni'matul. *Ilmu Negara*, cet.IV, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Juni 2012.
- Kusnardi, Moh, Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. VIII, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV. Sinar Bakti, 1988.
- Lease, Ziwar Efendi. *Hukum Adat Ambon*, cet. I, Jakarta: Pradnya Paramita, 1987.
- Maggalatung, A. Salman, Nur Rohim Yunus. *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara*, cet.I, Bandung: Fajar Media, Agustus 2013.
- Magnis, Franz, Suseno. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1999.
- Nurcholis, Hanif. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, cet. XIV, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011.
- Panjaitan, Merphin. *Logika Demokrasi: Menyongsong Pemilihan Umum 2014*, cet. I, Jakarta: Permata Aksara, 2013.
- Soekanto, Soerjono. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- _____. *Hukum Adat Indonesia*, cet.X, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Syaukani, H.R., Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, cet. III, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Syafrudin, Ateng, Suprin Na'a. *Republik Desa-Pergulatan Hukum Tradisional Dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, cet. I, Bandung: Alumni, 2010.

⁸³ Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi: Menyongsong Pemilihan Umum 2014*, h. 148.

Setyo Nugroho

- Sumantri, Bambang Trisantono. *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.*, cet. I, Bandung: Fokusmedia, Januari 2011.
- Surin, Bachtiar. *Adz Dzikra-Terjemah & Tafsir Alquran dalam Huruf Arab & Latin*, cet. X, Bandung: Angkasa, 1991.
- Sukriono, Didik. *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca perubahan Konstitusi*, cet. I, Malang: Setara Perss, Juni 2013.
- Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, cet.VI, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Oktober 2012.
- Tim Redaksi KBBI Pusat Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi Ke-Empat, cet. I, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, cet. II, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, Mei 2008.
- Widjaya, H.A.W. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Cet. II, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.

Undang-Undang

- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

Artikel, Jurnal, dan Dokumen Online

- Jimly Asshiddiqie, "Demokrasi dan Hak Asasi Manusia", artikel diakses pada 05 Aguatus 2013 dari http://jimly.com/makalah/namafile/2/DEMOKRASI_DAN_HAK_ASASI_MANUSIA.doc. h. 2.