

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa juga merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berstruktur berdasarkan hak asal usul yang khusus. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar NRI 1945 Pasal 18b yang menjelaskan bahwa pemerintah daerah secara khusus dan istimewa diakui dan dihormati oleh negara dan diatur dalam undang-undang. Lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 merupakan sebuah capaian besar dalam proses berbangsa dan kenegaraan Indonesia. Undang-undang ini telah memberikan arah yang benar bagi proses pembangunan di Indonesia dan menjadi harapan besar bagi masyarakat desa.

Kedudukan Desa tercermin dalam Pasal 2 UU No. 6 Tahun 2014, menyebutkan bahwa “Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika”.

Desa dapat diartikan sebagai unit komunitas secara hukum yang memiliki batas-batas teritorial dan yurisdiksi. Desa adalah kewilayahan yang mengatur dan mengelola administrasi publik, kebutuhan masyarakat

setempat didasarkan pada inisiatif masyarakat tersebut, hak asal mula serta hak konservatif yang dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia mengakui serta menghormati hal tersebut, hal ini mengacu kepada isi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, selanjutnya disebut UU No. 16 Tahun 2014.

Desa sebagai entitas yang mempunyai sifat dan ciri khas dapat membangun desanya dengan modal kekuatan dan peluang yang dimiliki. Amanat undang-undang tentang desa ini semakin kuat karena menjadi cita-cita mulia, yaitu membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam negara kesatuan.¹

Pasal 1 angka 12 UU No. 6 Tahun 2014 disebutkan bahwa “Desa atau yang disebut nama lain selanjutnya disebut Desa, adalah ketentuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI”.

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Dalam rangka melaksanakan kewenangan tersebut, dibentuklah Badan Permusyawaratan

¹ Moch Musoffa Ihsan, *Ketahanan Masyarakat Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta, 2015, h. 10.

Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif dan wadah yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.

Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan di desa merupakan kewenangan desa. Pemerintahan desa memiliki kekuasaan untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Dalam konstruksi Permendesa Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, Pasal 5 disebutkan penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan kewenangan lokal skala desa. Dengan demikian desa dapat mengatur dan mengurus urusan penyelenggaraan pemerintahan di wilayahnya.²

Badan Permusyawaratan Desa (DPD) merupakan perwujudan demokrasi di desa. Demokrasi yang dimaksud adalah agar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan harus memperhatikan aspirasi dari masyarakat. BPD yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pasal 1 angka 5 UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa “Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah

² Joko Purnomo, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Infest, Yogyakarta, 2016, h. 2.

lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis”.

Pemerintahan Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, selanjutnya disebut PP No. 47 Tahun 2015 Perubahan Atas PP No. 43 Tahun 2014, menyebutkan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Oleh karena itu kehadiran BPD dalam pemerintahan desa hendaknya dapat membawa perubahan dalam pembangunan desa serta dapat membentuk pola hubungan kerjasama yang baik dalam perubahan desa bersama Kepala Desa sebagai lembaga pemerintahan desa. BPD sebagai badan legislatif dalam Pemerintahan Desa mempunyai hak untuk mengajukan rancangan Peraturan Desa, merumuskan dan menetapkannya bersama pemerintah desa.

Pembuatan Peraturan Desa sangat penting karena desa yang sudah dibentuk harus mempunyai landasan hukum dan perencanaan yang jelas dalam setiap aktivitasnya. Peraturan Desa yang dibuat pun harus berdasarkan masalah-masalah yang ada dalam lingkungan masyarakat yang

harus dibuat dalam Peraturan Desa yang kemudian didapatkan upaya untuk penyelesaian masalah tersebut.

Fungsi BPD berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 dijelaskan dalam Pasal 55 adalah, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Dari peraturan-peraturan tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam pembuatan Peraturan Desa, membutuhkan kerja sama yang baik dari Pemerintah Desa dan seluruh lapisan masyarakat. Hal ini bertujuan supaya Peraturan Desa benar-benar memuat aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Dalam kerja sama tersebut Perangkat Desa harus bekerja ekstra supaya legislasi sesuai dengan peraturan yang ada. Kesesuaian tersebut, akan mendukung proses pengesahan Peraturan Desa sehingga tidak menyita banyak waktu sehingga bisa segera dilaksanakan.

Menurut Pasal 69 UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan tentang jenis Peraturan Desa, yaitu terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa.

Pembuatan Peraturan Desa juga harus melalui proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sesuai, hal ini karena Peraturan Desa merupakan perundang-undangan yang dimiliki oleh desa. Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum

yang mengikat secara umum dan berbentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Tetapi dalam prakteknya desa tetap memiliki beberapa keputusan yang diambil setelah pelaksanaan prosedur. Dalam proses pengambilan keputusan di desa ada dua macam keputusan, pertama keputusan-keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela, tanpa sanksi yang jelas, kedua keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan.

Untuk bentuk keputusan pertama, banyak dijumpai melalui proses persetujuan bersama, dimana sebelumnya alasan-alasan untuk pemilihan alternatif diuraikan terlebih dahulu oleh para ketua desa ataupun orang yang dianggap memiliki kewibawaan tertentu. Adapun pada bentuk kedua, keputusan-keputusan didasarkan pada prosedur yang telah disepakati bersama, seperti proses Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) yang dilakukan setiap tahun sekali di balai desa. proses pengambilan keputusan tersebut dilakukan oleh pihak-pihak secara hukum memang diberi fungsi untuk ini.³

³ Kushandajani, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Socio Legal*, UNDIP, Semarang, 2008, h. 70-71.

Untuk mengetahui sejauh mana Perangkat Desa dan masyarakat Desa Simaeasi Kecamatan Mandrehe Kabupaten Nias Barat, menaati peraturan pembuatan Peraturan Desa, maka lakukan penelitian lebih komprehensif. Pembuatan Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Pemerintah maupun undang-undang yang telah ada. Tujuannya juga harus jelas dan tepat sesuai dengan keadaan dan kondisi lingkungan yang ada di Desa.

Perdes, mempunyai fungsi yang sangat penting baik dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan dalam Negara kesatuan Indonesia, yakni dalam upaya pencapaian tujuan Negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945. Dan juga maupun dalam upaya pemberdayaan dan pelaksanaan pemerintahan desa. Perdes juga dibutuhkan guna terlaksananya sinergitas pemerintahan desa sebagai pemerintah yang melaksanakan tugas-tugas Negara, dan juga dapat melakukan *adjustment* kekuasaan dengan masyarakat.

Terkhususnya di Desa Simaeasi yang merupakan salah satu desa yang ada di Kecamatan Mandrehe, Kabupaten Nias Barat, Provinsi Sumatera Utara. Dimana tingkat pendidikan masyarakat dan aparat Desanya masih terbilang minim dan permasalahan ini masih sangat familiar di jumpai di daerah pelosok seperti di Desa Simaeasi.

Berdasarkan uraian masalah diatas penulis tertarik untuk meneliti permasalahan ini kedalam bentuk tesis tentang **Problematika Terhadap Pembuatan Peraturan Desa Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Di Desa Simaeasi Kecamatan Mandrehe Kabupaten Nias Barat).**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana keberadaan peraturan desa dalam sistem perundang-undangan di Indonesia ?
2. Bagaimana proses penyusunan peraturan desa di Desa Simaeasi Kecamatan Mandrehe berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa ?
3. Bagaimana faktor-faktor yang menjadi hambatan dan solusi dalam penyusunan peraturan desa Simaeasi ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan dari peneliti ini, yaitu :
 - b. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis eksistensi peraturan desa dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.
 - c. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis proses penyusunan peraturan desa di Desa Simaeasi Kecamatan Mandrehe

- d. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam penyusunan peraturan desa dan solusi untuk mengatasi hambatan tersebut.

2. Manfaat dari penelitian ini, yaitu :

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu :

- a. Secara Teoritis

Secara teoritis dalam hasil penelitian yang dilakukan ini, diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan hukum dalam hal pembaharuan hukum, penegakan hukum, dan kultur hukum atau kesadaran hukum ini yang berkaitan dengan penyusunan peraturan desa sesuai dengan hukum positif di Indonesia.

- b. Secara Praktis

Selain memiliki manfaat teoritis, penelitian tesis ini juga memiliki manfaat praktis yang diharapkan dapat memberikan bantuan terhadap akademisi, aparat penegak hukum, serta bagi para penyelenggara negara, khususnya kepala desa dan aparatur di desa.

D. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka Teori

Dalam kegiatan penelitian ilmiah, teori berguna menjadi titik tolak atau landasan berpikir dalam memecahkan atau menyoroti masalah. Fungsi teori sendiri adalah untuk menerangkan, meramalkan, memprediksi, dan menemukan keterpautan fakta-fakta yang ada secara sistematis.⁴

Sehubungan dengan hal tersebut, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa kerangka teori dalam penelitian hukum diperlukan untuk membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai pada landasan filosofisnya yang tertinggi. Suatu pemikiran harus didukung oleh suatu teori-teori hukum.

Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidaknya-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita dapat merekonstruksi kehadiran teori hukum secara jelas.⁵ Teori hukum dalam penelitian berguna sebagai pisau analisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam masalah penelitian.⁶

Pada dasarnya kerangka berpikir (*framework of thinking*) sama dengan kerangka teoritis (*theoretical framework*), kerangka berpikir merupakan landasan sebagai model konseptual mengenai bagaimana teori

⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, h. 124.

⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 253

⁶ Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 146

berhubungan dengan berbagai faktor atau variabel yang telah dikenali (diidentifikasi) sebagai masalah yang penting sekali.⁷ Kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain tergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.⁸

a. Teori Legislasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sebelum masuk kedalam tahap legislasi pembentukan peraturan perundang-undangan, maka harus diketahui terlebih dahulu dasar dibuatnya peraturan tersebut supaya tidak bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya (*Lex Superior Derogat Lex Inferiore*).

Menurut Bagir Manan dalam bukunya Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia memberikan pengertian bahwa hukum akan mempunyai kekuatan mengikat dan ditaati (maksudnya taat secara spontan bukan dengan paksaan), hukum itu harus mempunyai dasar-dasar berlaku yang baik, yaitu mempunyai dasar filosofis, yuridis dan sosiologis.⁹

Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik dalam buku mereka yang berjudul *Legislatif Drafting* menerangkan bahwa terdapat tiga dasar keberlakuan peraturan perundang-undangan yang lain yaitu : keberlakuan ekologis, keberlakuan ekonomis, dan keberlakuan kultural. Disamping enam tersebut, dalam upaya membuat hukum yang baik (peraturan perundang-undangan)

⁷ J.Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistika*, Rikena Cipta, Jakarta, 2003, h. 195

⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, h. 6

⁹ M. Darin Arif Muallifin, *Hukum Penataan Ruang*, IAIN Tulungagung Press, Tulungagung, 2017, h. 84.

unsur teknik perencanaan merupakan unsur lain yang tidak boleh diabaikan. Unsur perancangan meliputi : tahap pertama yaitu penyusunan naskah akademik, dan tahap kedua yaitu tahap perencanaan yang mencakup aspek-aspek prosedural dan penulisan rancangan.¹⁰

Tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan adalah untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam pembentukannya, peraturan perundang-undangan harus didasari oleh asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan kesesuaian antara jenis, hierarki serta muatan materi yang dapat dilaksanakan.

Hierarki peraturan perundang-undangan adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia selalu mengalami perkembangan yang disesuaikan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah ditentukan jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, disebutkan didalam Pasal 7

¹⁰ *Ibid*, h. 84-85.

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis dan hierarki itu, meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan majelis permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 8 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, menyebutkan lebih lanjut Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Asas-asas yang terkandung dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan mencerminkan bentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengutamakan kejelasan tujuan. Tujuan diartikan bahwa tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas,

memenuhi keinginan masyarakat luas dan menciptakan kepastian hukum serta keadilan sehingga dapat berfungsi dengan selayaknya.

Asas pembentukan peraturan Perundang undangan yang baik, menurut Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari norma hukum tentunya juga memiliki tata urutan yang bertingkat dan berjenjang. Dalam konsep tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan tingkat bawah, validitasnya bersumber pada peraturan di atasnya. Konsekuensinya, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.¹¹

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menjelaskan disamping sebagai suatu sistem, dalam tata urutan perundang undangan dikenal

¹¹ M. Darin Arif Muallifin, *Ibid*, h. 88

adanya beberapa asas penting sebagai upaya mewujudkan kepastian hukum, antara lain :

- a. *Lex superior derogat lex inferiore* (peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya di bawahnya);
- b. *Lex posterior derogat lex priori* (peraturan perundang-undangan yang baru mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama);
- c. *Lex specialis derogat lex generalis* (peraturan perundang-undangan yang khusus mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum); dan
- d. *Non-retroaktif* yang mengatur larangan adanya, peraturan perundang-undangan berlaku surut.¹²

Dasar-dasar pertimbangan perlunya pembentukan peraturan hukum di tingkat desa yang baik seumpama tersirat atau dimuat dalam konsideran menimbang dan menetapkan. Pada konsideran menimbang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dari alasan-alasan pembuatan peraturan hukum di desa. Dasar-dasar perlunya pengaturan memuat landasan sosiologis, filosofis, ekonomis dan landasan yuridis.

Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa. Dalam Permendagri tersebut memuat tentang jenis dan materi muatan peraturan di desa, mulai perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, penyebarluasan, evaluasi dan klarifikasi peraturan desa.

¹² *Ibid*, h. 88-89

Materi muatan peraturan desa juga harus mengacu pada asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang meliputi : pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika. Keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan atau keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Materi yang terkandung di dalam peraturan desa merupakan seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan-undangan yang lebih tinggi dan yang di dalamnya tidak diperbolehkan mengatur tentang ketentuan pidana. Termasuk penyelenggaraan urusan desa misalnya perdes APBDes, perdes susunan organisasi dan tata kerja pemdes, perdes tentang kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa dan lain-lain. Pada dasarnya perdes adalah kesepakatan-kesepakatan dari komponen masyarakat yang dituangkan dalam bentuk tertulis.

Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan adat istiadat desa. kewenangan desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal-usul, kewenangan lokal berskala desa, wewenang yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi,

atau pemerintah daerah kabupaten/kota, dan kewenangan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa diatur dan diurus oleh desa. pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan dilaksanakan kewenangan tugas lain dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota diurus oleh desa.¹³

Setiap jenis perundang-undangan memuat materi tertentu, yang satu berbeda dengan lainnya. Hal ini mengandung arti bahwa secara substansial perbedaan jenis suatu peraturan perundang-undangan tidak semata-mata didasarkan pada bentuk, syarat dan cara pembentukan, serta badan pembentukannya, tetapi juga didasarkan isi yang terkandung di dalamnya. Pada hakikatnya jenis peraturan perundang-undangan mencerminkan sebagai suatu wadah. Perbedaan suatu wadah disebabkan oleh perbedaan muatan yang diwadahi.

b. Teori Negara Hukum

Negara hukum itu sendiri merupakan suatu kesatuan yang didalamnya mencakup berbagai aspek peraturan yang bersifat memaksa dan berlaku sanksi atau hukuman. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan.

¹³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Yogyakarta, 2015, h. 214.

Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, pada, padahal dalam dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini dikarenakan adanya pengaruh kesejarahan dalam setiap negara, selain hal tersebut juga adanya pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara dan lain-lain.¹⁴

Negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechstaat* yang mulai populer pada abad XIX di Eropa meskipun pemikiran ini sudah lama hadir sebelumnya.¹⁵

Secara etimologis, istilah negara berasal dari bahasa Inggris (*state*), Belanda (*staat*), Italia (*e'tat*), dan Arab (*daulah*). Kata *staat* berasal dari kata latin *status* atau *statum* yang berarti menaruh dalam keadaan berdiri, membuat berdiri, menempatkan diri.¹⁶ Dengan arti lain menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara di satu pihak dan hukum pihak yang lainnya.

Ada beberapa istilah untuk mengartikan negara hukum yakni, *rechstaat* dan *rule of law*, sepintas hal ini menimbulkan keterkaitan dan kesamaan makna, namun apabila dikaji terdapat perbedaan-perbedaan yang signifikan, menurut Philipus M. Hadjon konsep negara hukum *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang *absolutisme* sehingga menjadikan sifatnya

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 1

¹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 73

¹⁶ Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011, h. 23.

revolusioner, sebaliknya konsep negara hukum *rule of law* berkembang secara evolusioner.¹⁷

Selanjutnya konsep negara hukum tersebut berkembang dalam dua sistem hukum, yaitu Eropa Kontinental dengan istilah *rechstaat* dan sistem *anglo saxon* dengan istilah *rule of law*.

Rule of law sendiri berkembang di negara-negara *anglo saxon* seperti Amerika Serikat. Konsep negara hukum Eropa Kontinental di pelopori oleh Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl, menurutnya konsep *rechstaat* ditandai oleh empat unsur pokok, antara lain:¹⁸

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia Negara berdasarkan *trias politica*.
- b. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*).
- c. Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatigheid overheidsdaad*).

Untuk mewujudkan negara hukum tersebut maka ada empat elemen yang perlu diperhatikan yakni: elemen instrumen hukum; elemen institusi hukum yang perlu ditata kembali tugas, fungsi dan mekanisme kerjanya;

¹⁷ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 21

¹⁸ Zahermann Armandz Muabezi, *Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaat) Bukan Kekuasaan (Machtstaat)*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 6, No. 3, 2017, h. 421-446.

elemen sistem kepemimpinan, aparat atau pejabat hukum serta profesi hukum yang menjadi pangkal tolak pembangunan sistem hukum yang efektif; dan elemen tradisi hukum dan budaya hukum masyarakat. Dengan demikian maka salah satu elemen yg penting dalam rangka mewujudkan Negara hukum adalah elemen instrumen hukum yakni peraturan perundang-undangan.

Eksistensi Peraturan Desa dalam peraturan perundang-undangan yang membahas tentang desa semakin diakui. Pengaturan Peraturan Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bersesuaian dengan prinsip-prinsip negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Dengan demikian, kepastian hukum atas keberadaan Peraturan Desa semakin jelas. Eksistensi Peraturan Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa mempunyai landasan hukum yang kuat. Hal ini merupakan hal yang menggembirakan dan patut diapresiasi. Mengingat, selama ini Peraturan Desa seolah dipandang sebelah mata.

Di samping itu, penyusunan Peraturan Desa juga berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, selanjutnya disebut Permendagri No. 111 Tahun 2014, sebagai peraturan lebih lanjut dari UU No. 6 Tahun 2014, yang

menetapkan mekanisme penyusunan Peraturan Desa. Apabila UU No. 12 Tahun 2011 telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019, mengatur pembentukan perundang-undangan secara umum, maka Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang mengatur pembentukan Peraturan Desa secara khusus.

c. Teori Dana Desa

Dana desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diperuntukan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2016, desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai dengan kebutuhan. Hal itu berarti dana desa akan digunakan untuk mendanai keseluruhan kewenangan desa sesuai dengan kebutuhan dan prioritas dana desa tersebut.

Dana desa merupakan dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara yang diperuntukkan bagi desa yang di transfer melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat. Pemerintah menganggarkan dana desa secara nasional dalam

APBN setiap tahunnya yang bersumber dari belanja pemerintah dengan mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan.¹⁹

PP No. 43 Tahun 2014 Pasal 1 Butir (8) Menyebutkan Bahwa :

“Dana Desa Adalah Dana Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Yang Diperuntukkan Bagi Desa Yang Ditransfer Melalui Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota Dan Digunakan Untuk Membiayai Penyelenggaraan Pemerintahan, Pelaksanaan Pembangunan, Pembinaan Kemasyarakatan, Dan Pemberdayaan Masyarakat”.

Keuangan desa dikelola berdasarkan asas transparan, akuntabel, partisipatif, efektif dan efisien dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran. Keuangan desa dikelola berdasarkan praktik- praktik pemerintahan desa yang baik, yaitu:²⁰

a. Transparan.

Prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapat akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan desa. Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan;

b. Akuntabel.

Perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Asas akuntabilitas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

¹⁹ A Saibani, *Pedoman Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Media Pustaka, Jakarta 2014, h. 4

²⁰ Badiul Hadi, *Buku Saku Transparansi dan Akuntabilitas Realisasi APB Desa*, Kompak, Jakarta, 2020, h. 3

- c. Partisipatif.
Penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk proses perencanaan dan penganggaran desa wajib mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa, termasuk kelompok perempuan, penyandang disabilitas, pemuda, pemerhati atau forum anak tingkat desa, masyarakat adat, dan kelompok sectoral, seperti kelompok tani, nelayan, dan sebagainya;
- d. Efektif dan Efisien.
Kegiatan yang dilaksanakan menggunakan keuangan desa harus proporsional, sesuai tingkat kewajaran, dan dapat mencapai tujuan sebagaimana yang direncanakan oleh warga desa melalui Musyawarah Desa;
- e. Tertib dan Disiplin Anggaran.
Pengelolaan keuangan desa harus tepat waktu dan mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya.

Pengalokasian dana desa diatur dalam Pasal 95 PP No. 43 Tahun 2014, yaitu “Pemerintah mengalokasikan Dana Desa dalam anggaran pendapatan dan belanja negara setiap tahun anggaran yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota”.

Selanjutnya, Pasal 96 PP No. 43 Tahun 2014 menyebutkan tentang bentuk pengalokasian dana desa, sebagai berikut :

- 1) Pemerintah daerah kabupaten/kota mengalokasikan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota ADD setiap tahun anggaran.
- 2) ADD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah setelah dikurangi dana alokasi khusus.
- 3) Pengalokasian ADD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mempertimbangkan:
 - a) kebutuhan penghasilan tetap kepala Desa dan perangkat Desa; dan

- b) jumlah penduduk Desa, angka kemiskinan Desa, luas wilayah Desa, dan tingkat kesulitan geografis Desa.
- 4) Pengalokasian ADD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota.

Pengalokasian dari dana desa diantaranya:²¹

- a) Dana desa setiap kabupaten/kota dialokasikan berdasarkan perkalian antara jumlah desa di setiap kabupaten/kota dan rata-rata dana desa setiap provinsi.
- b) Rata-rata Dana Desa setiap provinsi dialokasikan berdasarkan jumlah desa dalam provinsi yang bersangkutan serta jumlah penduduk kabupaten/kota, luas wilayah, angka kemiskinan, dan tingkat kesulitan geografis kabupaten/kota.
- c) Jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dihitung dengan bobot: 30% untuk jumlah penduduk, 20% untuk luas wilayah, dan 50% untuk angka kemiskinan.

Tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa setiap desa ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota yang disampaikan kepada Menteri dengan tembusan gubernur.

Adapun tujuan dari dana desa berlandaskan hukum UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa yaitu:²²

- a) Meningkatkan pelayanan publik di desa.

²¹ Sri Mulyani Indrawati, *Buku Saku Dana Desa*, Kemenkeu, Jakarta, 2017, h. 17

²² Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, *Buku Pintar Dana Desa*, 2019, h. 15

- b) Mengentaskan kemiskinan.
- c) Memajukan perekonomian desa.
- d) Mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa.
- e) Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan.

Pembangunan desa menurut UU No. 6 Tahun 2014 Pasal 78 ayat 1, menyatakan bahwa pembangunan desa merupakan kegiatan pemerintah untuk memenuhi tiga hal untuk desa, antara lain peningkatan layanan dasar infrastruktur, menggunakan teknologi yang merata dan peningkatan ketertiban, kenyamanan dan kesejahteraan masyarakat desa.

Peran dan keterlibatan masyarakat dan BPD pada tahap pelaporan dan pertanggungjawaban APB Desa, antara lain:

- 1) Masyarakat dan BPD memberi kesempatan kepada Kepala Desa dan perangkat desa untuk menyusun laporan pertanggungjawaban APB Desa;
- 2) BPD menyelenggarakan Musyawarah Desa Pertanggungjawaban APB Desa, dimana Kepala Desa menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Desa;
- 3) BPD mengundang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan seluruh elemen masyarakat desa, termasuk kelompok perempuan, penyandang disabilitas, pemuda, forum anak tingkat desa, perwakilan lembaga adat, dan kelompok sektoral seperti petani, nelayan, dan sebagainya;

- 4) Musyawarah Desa (Musdes) pertanggungjawaban APB Desa diselenggarakan setiap akhir tahun anggaran;
- 5) Masyarakat desa dan BPD memberikan tanggapan dan masukan atas laporan pertanggungjawaban APB Desa yang disampaikan oleh Kepala Desa;
- 6) BPD menyusun Berita Acara hasil Musyawarah Desa (Musdes) pertanggungjawaban APB Desa

2. Kerangka Konsep

Kerangka konseptual merupakan suatu pengarahan atau pedoman yang lebih konkret dari pada kerangka teoritis yang sering kali bersifat abstrak. Walaupun demikian, suatu kerangka konseptual belaka kadang-kadang masih juga abstrak sehingga perlu definisi-definisi operasional sebagai pegangan konkret dalam proses penelitian. Dengan demikian, suatu kerangka konseptual dapat pula mencakup definisi-definisi operasional, kecuali terdiri dari pada konsep-konsep. Definisi merupakan keterangan mengenai maksud untuk memakai sebuah lambang secara khusus yaitu menyatakan apa arti sebuah kata.²³

Agar tidak terjadi perbedaan pengertian tentang konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu diuraikan pengertian-pengertian konsep yang dipakai, yaitu :

²³ Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, h. 132

- a. Tinjauan hukum adalah suatu proses mengkaji himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan oleh karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu.
- b. Proses adalah serangkaian tahap kegiatan mulai dari menentukan sasaran sampai tercapainya tujuan.²⁴
- c. Menurut Pasal 1 butir 7 UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- d. Pasal 1 butir 1 UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan 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.
- e. Desa Simaeasi merupakan salah satu wilayah desa yang ada di kecamatan mandrehe kabupaten nias barat yang merupakan lokasi penelitian.

²⁴ Soewarno Handayaniingrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Gunung Agung, Jakarta, 2011, h. 20

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi sepanjang kepustakaan yang ada di lingkungan Universitas Sumatera Utara, khususnya di lingkungan Fakultas Hukum Magister Hukum Universitas Sumatera Utara Medan, belum ada penelitian sebelumnya yang berjudul "Tinjauan Hukum Terhadap Proses Pembuatan Peraturan Desa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Di Desa Simaeasi Kecamatan Mandrehe Kabupaten Nias Barat)". Penulis bertanggung jawab sepenuhnya apabila di kemudian hari ternyata penelitian ini merupakan duplikasi atau plagiat dari penelitian-penelitian yang telah ada sebelumnya.

Berdasarkan penelusuran kepustakaan sementara menunjukkan bahwa penelitian dengan beberapa judul tesis yang berhubungan dengan topik ini, antara lain:

1. Ali Fauzan , 2010, Judul Tesis : Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Terkait Dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa Di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes, rumusan masalahnya, sebagai berikut :
 - a. Apa sajakah Tugas dan Kewajiban Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa ?

- b. Bagaimanakah Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa terhadap peran Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan dan penetapan peraturan Desa di Kecamatan Wanasari kabupaten Brebes ?
 - c. Faktor apa sajakah yang mempengaruhi pelaksanaan peran Badan Permusyawaratan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes?
 - d. Bagaimanakah upaya untuk mengatasi kendala – kendala tersebut ?
2. Ardika Nur Furqan, 2022, Judul Tesis : Implementasi Kebijakan Otonomi Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Sumedang dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa”, rumusan masalahnya, sebagai berikut :
- a. Bagaimana Implementasi Kebijakan Otonomi Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Sumedang dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ?
 - b. Bagaimana kendala yang dihadapi pemerintah desa dalam Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Sumedang ?
 - c. Bagaimana upaya pemerintah desa untuk mengatasi kendala dalam Pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Sumedang ?

3. Haliza Fatimah, 2021, Judul Tesis : Proses Pembuatan Peraturan Desa Di Badan Permusyawaratan Desa Rimba Sari Kecamatan Teweh Tengah Kabupaten Barito Utara, rumusan masalahnya, sebagai berikut :
 - a. Bagaimana Proses pembuatan peraturan Desa di Badan Permusyawaratan Desa Rimba Sari Kecamatan Teweh kabupaten Barito Utara ?
 - b. Apakah kendala dalam proses pembuatan peraturan desa di Badan Permusyawaratan Desa Rimba Sari Kec. Teweh Tengah ?

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam hal ini dilakukan dengan cara menggambarkan keadaan atau suatu fenomena yang berhubungan dengan proses pembuatan peraturan desa berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014.

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis yaitu analisis data yang dilakukan tidak keluar dari lingkup permasalahan dan didasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain.²⁵

2. Metode Pendekatan

²⁵Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997) hlm. 38.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Pemilihan metode ini dilakukan untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab permasalahan hukum yang dihadapi, yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.²⁶

Aspek yuridis yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan yang berkaitan dengan proses pembuatan peraturan desa. Sedangkan dimaksud dengan penelitian normatif yaitu penelitian yang lebih menekankan kepada penggunaan data sekunder atau berupa norma hukum tertulis. Penelitian yang dilakukan oleh penulis disini merupakan bentuk penelitian hukum normatif yang bertujuan untuk meneliti kepastian hukum berdasarkan studi kepustakaan dan hukum positif yang ada.²⁷

3. Lokasi, Populasi dan Sampel Penelitian

- a. Lokasi penelitian yaitu tempat dimana penelitian dilaksanakan atau bisa dikatakan sebagai tempat sumber data yang akan dicari dalam melaksanakan penelitian. Adapun lokasi dalam penelitian ini adalah Desa Simaeasi Kecamatan Mandrehe Kabupaten Nias Barat.
- b. Populasi adalah objek atau seluruh individu atau seluruh gejala/ kejadian atau seluruh unit yang diteliti. Dalam penelitian ini populasi adalah perangkat desa yang terkait dalam proses pembuatan peraturan desa.

²⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. 10, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, h. 13-14

²⁷ *Ibid.*

Oleh karena dalam penelitian ini populasi terlalu luas maka tarikhlah sampel untuk mewakili populasi tersebut sebagai obyek yang diteliti dengan menggunakan cara *non-random*, guna mendapatkan sampel yang bertujuan (*purposive sampling*), yaitu dengan mengambil anggota sampel sedemikian rupa sehingga sampel mencerminkan ciri-ciri dari populasi yang sudah dikenal sebelumnya.

- c. Pengambilan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian yang representatif dari suatu populasi. Penelitian sampel merupakan cara yang dilakukan hanya terhadap sampel-sampel dan populasi saja. Sampel yang diambil dalam penelitian ini adalah Desa Simaeasi.

Sedangkan yang dijadikan responden dalam penelitian ini Kepala desa dan Kepala BPD Desa Simaeasi. Maka penulis mengadakan wawancara yang bersifat bebas terpimpin kepada responden sebanyak 2 (dua) orang sebagai narasumber yang dinilai mampu memberikan pandangan mengenai proses pembuatan peraturan desa, yaitu Kepala Desa dan Kepala BPD Desa Simaeasi.

4. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber data, karena melalui pengumpulan data ini akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisis sesuai dengan yang

diharapkan. Berkaitan dengan hal tersebut maka dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung di lapangan yang dalam hal ini diperoleh melalui wawancara yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada pihak-pihak yang diwawancarai terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui dan terkait dengan pemindahan hak atas tanah.

Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dimana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan.²⁸ Sistem wawancara yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan.

b. Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji dan mempelajari bahan-bahan kepustakaan (*literature*

²⁸ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, h. 81

research) yang berupa bahan hukum baik bahan hukum primer sekunder maupun tersier.

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundangan, risalah resmi, putusan pengadilan dan dokumen resmi negara. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan seperti:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
 - c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
 - d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku atau jurnal hukum yang berisi mengenai prinsip-prinsip dasar (asas hukum), hasil penelitian hukum, kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah hasil karya ilmiah para sarjana dan hasil-hasil penelitian yang ada kaitannya dengan objek penelitian.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan penelitian yang terdiri atas buku teks bukan hukum yang terkait dengan penelitian seperti kamus bahasa dan ensiklopedia umum.

5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data menggunakan alat pengumpulan data yaitu Wawancara, Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dimana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan.²⁹ Wawancara dilakukan di Desa Simaeasi.

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah dengan menggunakan metode kualitatif yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga diamati secara nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh dengan memahami kebenaran itu.

Penelitian dengan menggunakan metode kualitatif adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analitis yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata serta dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.³⁰

²⁹ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, h. 81

³⁰ *Ibid*, h. 250

Dalam hubungan ini, analisis akan dipaparkan secara deskriptif dengan harapan dapat menggambarkan secara jelas sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh tentang permasalahan-permasalahan yang diteliti.

Analisis data adalah prosedur yang mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola kategori dan satuan uraian dasar sedangkan metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.³¹

Data primer dan data sekunder yang diperoleh dari penelitian lapangan dan kepustakaan kemudian secara urut dan sistematis dan selanjutnya dianalisis dengan metode kualitatif dan hasil suatu analisis tersebut akan diuraikan dalam bentuk kalimat.

³¹ Lexy J. Moleong, *Metode Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung., 2004, h. 103

BAB II

KEBERADAAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA

A. Pemerintahan Desa

1. Pengertian Desa

Istilah “desa” secara etimologis berasal dari kata “*swadesi*” bahasa Sanskerta yang berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom.³² Sedangkan desa dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri. Jadi desa dapat didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul, adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.³³

Susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, pengaturan desa atau biasa disebut dengan nama lain tidak dapat ditemukan dalam rumusannya secara jelas dalam UUD NRI Tahun 1945. Yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 justru kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Pengaturan mengenai desa dari segi pemerintahannya mengacu pada

³² Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa: Pergaulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*, P.T Alumni, Bandung, 2010, h. 2.

³³ *Ibid.* h. 3.

kententuan pasal 18 Ayat (7) UUD NRI Tahun yang menentukan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang undang”. Hal itu berarti bahwa pengaturan tentang Desa diintegrasikan ke dalam susunan pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia.³⁴

Menurut A. W. Widjaja, desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁵

Secara umum, desa adalah gejala yang bersifat universal, yang terdapat di mana pun di dunia ini. Sebagai suatu komunitas kecil, yang terikat pada lokalitas tertentu, baik sebagai tempat tinggal (secara menetap) maupun bagi pemenuhan kebutuhannya, terutama yang bergantung pada pertanian. Desa di mana pun cenderung memiliki karakteristik tertentu yang sama. Desa adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga, yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri dikepalai oleh seorang kepala desa.

³⁴ Ni"matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa: Dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang, 2015, h. 210.

³⁵ Nurmayani, *Op.Cit*, h. 92

Berdasarkan pengertian desa yang diatur dalam Undang-undang di atas, sangat jelas bahwa desa merupakan *Self Community* yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Desa tidak hanya memiliki kewenangan untuk mengurus urusan dalam bidang pemerintahan. Perluasan pengertian desa yang menambah kewenangan untuk melakukan pengurusan dalam bidang pemerintahan, tentunya lebih meneguhkan eksistensi desa dalam struktur pemerintahan di Indonesia.

2. Pemerintahan Desa

Pemerintahan diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi Negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan Negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya. Pemerintahan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap disebut juga pemerintahan dalam arti statis, dan dapat diartikan dalam arti dinamis, yang berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Untuk

menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu penjabat. Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah.³⁶

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan Negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.

Dalam UU No. 6 Tahun 2014, pada BAB I Pasal 1 angka (2) Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedudukan Desa tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5 UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa

“Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.” Kemudian dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa “Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota”.

³⁶ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, UNILA, Bandar Lampung, 2009, h. 93.

3. Tugas, Fungsi dan Kewajiban Pemerintah Desa

Pemerintahan desa merupakan lembaga perpanjangan pemerintah pusat yang memiliki peran dalam mengatur masyarakat desa/kelurahan dan keberhasilan pembangunan nasional. Karena perannya yang besar, maka perlu adanya peraturan-peraturan atau Undang-Undang yang berkaitan dengan pemerintahan desa yang mengatur tentang pemerintahan desa, sehingga roda pemerintahan berjalan dengan optimal.

Pemerintah Desa beserta aparatnya adalah sebagai administrator penyelenggara utama aktifitas pemerintahan, penggerak pembangunan dan kemasyarakatan maupun sebagai pembina ketentraman dan ketertiban di wilayah kekuasaannya. Oleh sebab itu diperlukan aparat desa yang benar-benar mampu dan dapat bekerjasama dalam pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawabnya.

Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 yang dimaksud dengan Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Pemerintah desa sendiri adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Sedangkan 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.

Pasal 26 UU No. 6 Tahun 2014, menyebutkan tentang tugas, wewenang dan hak Kepala Desa, yaitu :

- 1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- 2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang:
 - a) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan Desa;
 - b) Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
 - c) Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
 - d) Menetapkan Peraturan Desa;
 - e) Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
 - f) Membina kehidupan masyarakat Desa;
 - g) Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
 - h) Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
 - i) Mengembangkan sumber pendapatan desa;
 - j) Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - k) Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
 - l) Memanfaatkan teknologi tepat guna;
 - m) Mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
 - n) Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak:
 - a) Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
 - b) Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
 - c) Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
 - d) Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
 - e) Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

B. Pengaturan Desa Menurut Sistem Perundang-Undangan

1. Pengertian Pengaturan Desa

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dinyatakan bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri. Dalam rangka mengatur urusan masyarakatnya, desa dapat membuat peraturan desa (perdes). Peraturan Desa adalah bentuk regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah desa yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Peraturan desa tersebut dibentuk tentu saja dalam rangka untuk penyelenggaraan pemerintahan desa. Karena itu, keberadaan peraturan ini menjadi sangat penting sebagai (*check and balance*) bagi Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan desa di tetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan permusyawaratan Desa (BPD). Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintah desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa.³⁷

Mengingat pentingnya kedudukan peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, maka dalam menyusun peraturan

³⁷ Josef Mario Monteiro, *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, h. 129.

desa tersebut harus didasarkan kepada kebutuhan dan kondisi desa setempat, mengacu pada peraturan perundang-undangan desa, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta tidak boleh merugikan kepentingan umum. Lebih dari pada itu, peraturan desa sebagai produk politik harus disusun secara demokratis dan partisipatif.

Setelah peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa dan BPD (Badan Permusyawaratan Desa). Maka tahap selanjutnya adalah pelaksanaan peraturan desa yang akan dilaksanakan oleh kepala desa. Kemudian, BPD (Badan Permusyawaratan Desa) selaku mitra kerja pemerintahan desa mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap hasil pelaksanaan peraturan desa tersebut. Sedangkan masyarakat selaku penerima manfaat, juga mempunyai hak untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan desa.³⁸

Agar peraturan desa benar-benar mencerminkan hasil permusyawaratan dan permufakatan antara desa dengan Badan Permusyawaratan Desa, maka diperlukan pengaturan yang meliputi syarat-syarat dan tata cara pengambilan keputusan bentuk peraturan desa, tata cara pengesahan, pelaksanaan dan pengawasan serta hal-hal lain yang

³⁸ Moch Solekhan. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Setara Press, Malang, 2012, h. 56-57.

dapat menjamin terwujudnya demokrasi di desa. Dalam UU No. 6 Tahun 2014 dalam Pasal 3 menyebutkan bahwa :

- a) rekognisi,
- b) subsidiaritas,
- c) keberagaman,
- d) kebersamaan,
- e) kegotongroyongan,
- f) kekeluargaan,
- g) musyawarah,
- h) demokrasi,
- i) kemandirian,
- j) partisipasi,
- k) kesetaraan,
- l) pemberdayaan, dan
- m) keberlanjutan.

Dalam Pasal 4 UU No. 6 Tahun 2014 dijelaskan juga tentang Peraturan Desa bertujuan untuk :

- a) Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b) Memeberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c) Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa.
- d) Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna mensejahterakan bersama.
- e) Membentuk Pemerintah Desa yang Profesional, efisien, terbuka, serta bertanggung jawab.
- f) Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum.
- g) Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan social sebagai bagaian dari ketahanan nasional.
- h) Memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional.
- i) Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

2. Asas dan Tujuan Pembentukan Peraturan Desa

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Peraturan Desa ditetapkan oleh kepala desa setelah mendapat persetujuan bersama Badan Perwakilan Desa, yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi desa.

Perdes merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing desa. Sehubungan dengan hal tersebut, sebuah Perdes dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam konsep negara hukum yang demokratis keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Desa dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.³⁹ Asas-asas formal meliputi :

- 1) Asas tujuan jelas (*Het beginsel van duideijke doelstellin*);
- 2) Asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste orgaan*);
- 3) Asas perlunya pengaturan (*Het noodzakelijkheid beginsel*);
- 4) Asas dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoorbaarheid*);
- 5) Asas konsensus (*Het beginsel van de consensus*).

³⁹ Abdul Laatif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 62.

Sedangkan asas-asas material meliputi :

- 1) Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*Het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- 2) Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*Het beginsel van den kenbaarheid*);
- 3) Asas persamaan (*Het rechts gelijkheids beginsel*);
- 4) Asas kepastian hukum (*Het rechtszekerheids begin sel*);
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*Het beginsel van de individuelerechtsbedeling*).⁴⁰

Asas-asas ini lebih bersifat normatif, meskipun bukan norma hukum, karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk peraturan desa membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat.

Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*). Dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 jo Pasal 137 UU No. 23 Tahun 2014 diatur bahwa Peraturan Daerah yang di dalamnya termasuk adalah Peraturan Desa dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan, dan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang sifatnya mengatur, termasuk peraturan daerah, juga harus memenuhi asas materi muatan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU No. 23 Tahun 2014 jo Pasal 138 UU No. 23 Tahun 2014.

⁴⁰ *Ibid*

Berkaitan dengan asas-asas materi muatan tersebut, ada sisi lain yang harus dipahami oleh pengemban kewenangan dalam membentuk Peraturan Desa. Pengemban kewenangan harus memahami segala macam seluk beluk dan latar belakang permasalahan dan muatan yang akan diatur oleh Peraturan Desa tersebut.

Hal ini akan berkait erat dengan implementasi asas-asas tersebut di atas. Dalam proses pembentukannya, Peraturan Desa membutuhkan partisipasi masyarakat agar hasil akhir dari Peraturan Desa dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat berupa masukan dan sumbang pikiran dalam perumusan substansi pengaturan Peraturan Desa.

Hukum atau perundangundangan akan dapat berlaku secara efektif apabila memenuhi tiga daya laku sekaligus yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Disamping itu juga harus memperhatikan efektifitas/daya lakunya secara ekonomis dan politis, yaitu :

- a) Masing-masing unsur atau landasan daya laku tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut landasan filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki ditengah-tengah masyarakat, misalnya agama dan adat istiadat;

- b) Daya laku yuridis berarti bahwa perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku dan dalam proses penyusunannya sesuai dengan aturan main yang ada. Asas-asas hukum umum yang dimaksud disini contohnya adalah asas "*retroaktif*", "*lex specialis derogat lex generalis*"; "*lex superior derogat lex inferior*"; dan "*lex posteriori derogat lex priori*";
- c) Produk-produk hukum yang dibuat harus memperhatikan unsur sosiologis, sehingga setiap produk hukum yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan;
- d) Landasan ekonomis, yang maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah daerah dapat berlaku sesuai dengan tuntutan ekonomis masyarakat dan mencakup berbagai hal yang menyangkut kehidupan masyarakat, misalkan kehutanan dan pelestarian sumberdaya alam;
- e) Landasan politis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat.⁴¹

Tidak dipenuhinya kelima unsur daya laku tersebut diatas akan berakibat tidak dapat berlakunya hukum dan perundang-undangan secara

⁴¹ *Ibid.*

efektif. Kebanyakan produk hukum yang ada saat ini hanyalah berlaku secara yuridis tetapi tidak berlaku secara filosofis dan sosiologis.

Ketidaktaatan asas dan keterbatasan kapasitas daerah dalam penyusunan produk hukum yang demikian ini yang dalam banyak hal menghambat pencapaian tujuan otonomi daerah. Dalam hal ini, keterlibatan masyarakat akan sangat menentukan aspek keberlakuan hukum secara efektif. Roscoe Pound menyatakan bahwa hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat harus senantiasa memajukan kepentingan umum.

Kalimat “hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat” menandakan konsistensi Pound dengan pandangan ahli-ahli sebelumnya seperti Erlich maupun Duguit. Artinya hukum harus dilahirkan dari konstruksi hukum masyarakat yang dilegalisasi oleh penguasa. Ia harus berasal dari konkretisasi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Kemajuan pandangan Pound adalah pada penekanan arti dan fungsi pembentukan hukum.

Disinilah awal mula dari fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial yang terkenal itu. Dari pandangan Pound ini dapat disimpulkan bahwa unsur normatif dan empirik dalam suatu peraturan hukum harus ada; keduanya adalah samasamaperlunya.

Artinya, hukum yang pada dasarnya adalah gejala-gejala dan nilai-nilai yang dalam masyarakat sebagai suatu pengalaman dikonkretisasi dalam suatu norma-norma hukum melalui tangan para ahli-ahli hukum sebagai hasil rasio yang kemudian dilegalisasi atau diberlakukan sebagai

hukum oleh negara. Yang utama adalah nilai-nilai keadilan masyarakat harus senantiasa selaras dengan cita-cita keadilan negara yang dimanifestasikan dalam suatu produk hukum.⁴²

3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Lahirnya Peraturan Desa

UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan pengertian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari defenisi tersebut, sebetulnya desa merupakan bagian penting bagi keberadaan bangsa Indonesia. Penting karena desa merupakan satuan terkecil dari bangsa ini yang menunjukkan keragaman Indonesia. Selama ini terbukti keragaman tersebut telah menjadi kekuatan penyokong bagi tegak dan eksisnya bangsa. Dengan demikian penguatan desa menjadi hal yang tak bisa ditawar dan tak bisa dipisahkan dari pembangunan bangsa ini secara menyeluruh.

Memang hampir semua kebijakan pemerintah yang berkenaan dengan pembangunan desa mengedepankan sederet tujuan mulia, seperti mengentaskan rakyat miskin, mengubah wajah fisik desa, meningkatkan pendapatan dan taraf hidup masyarakat, memberikan layanan sosial desa,

⁴² *Ibid*

hingga memperdayakan masyarakat dan membuat pemerintahan desa lebih modern.

Sayangnya sederet tujuan tersebut mandek diatas kertas. Karena pada kenyataannya desa sekedar dijadikan obyek pembangunan, yang keuntungannya diambil oleh segelintir orang yang melaksanakan pembangunan di desa tersebut, bisa elite kabupaten, provinsi, bahkan pusat.

Para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan segala pemahamannya tentang kondisi tanah air Indonesia yang terdiri beribu-ribu pulau dan suku bangsa dengan bijak menempatkan kondisi desa sebagai unsur pemerintah terdepan.

Struktur pemerintahan sedemikian rupa memiliki semangat untuk menjadikan desa sebagai pilar utama pembangunan bangsa. Lain yang diharap lain pula kenyataannya, dengan pola sentralistik yang dikembangkan di masa lalu telah menempatkan desa menjadi “pelengkap penderita” yang tidak berdaya segalanya ditentukan dari atas bahkan segala potensi yang dimilikinya cenderung lebih banyak menjadi “upeti” pada pemerintah di atasnya.

Desa tetap miskin bodoh dan para pejabat di atasnya yang semakin rakus mengeksploitasi desa. Setelah berjalan lama mulai tumbuh akan kesadaran akan kekeliruan tersebut terutama setelah terbukti bahwa pola sentralistik hanya menghasilkan koruptor-koruptor dan kesenjangan sosial yang tajam antara pusat, daerah dan desa.

Reformasi pola ini dirombak total dimana pola desentralisasi yang ditinggalkan akan dipacu kembali oleh UUD NRI Tahun 1945 yang telah diamandemen, kemudian lahir UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 yang kemudian terakhir diubah menjadi UU No. 23 Tahun 2014 yang semangatnya lebih berpihak pada desentralisasi dan demokratisasi.

Kesulitan berhimpun dalam rangka membangun posisi tawar bagi pemerintahan desa telah punah. Selama ini, kebijakan pembangunan di Indonesia terutama pembangunan desa selalu bersifat top down dan sectoral dalam perencanaan serta implementasinya tidak terintegrasi, hal ini dapat dilihat dari program pemerintah pusat (setiap departemen) yang bersifat sectoral. Perencanaan disusun tanpa melibatkan sektor yang lain serta pemerintah daerah, hal lain yang menjadi permasalahan adalah tidak dicermatinya persoalan mendasar yang terjadi di daerah, sehingga formulasi strategi dan program menjadi tidak tepat.

Berkaitan dengan kemiskinan, sebagaimana terinformasikan dalam data statistik, ternyata sebagian besar masyarakat miskin berada di desa, oleh karena itu, pembangunan sudah sewajarnya difokuskan di desa sebagai upaya mengatasi kemiskinan, Pembangunan selama ini, lebih banyak di arahkan di kota, hal ini menyebabkan aktivitas perekonomian, berpusat di kota, hal inilah yang menyebabkan terjadinya migrasi dari desa ke kota.

Masyarakat desa dengan segala keterbatasan pindah ke kota mengadu nasib dan sebagian besar dari mereka menjadi persoalan besar di kota. Disisi lain, kondisi di desa tidak tersentuh pembangunan secara utuh, infrastruktur dasar tidak terpenuhi, aktivitas ekonomi sangat rendah, peluang usaha juga rendah, sarana pendidikan terbatas, sebagian besar baru terpenuhi untuk sekolah dasar saja.

Kondisi ini menyebabkan tidak ada pilihan lain bagi masyarakat desa untuk merubah nasibnya, yaitu dengan merantau ke kota. Pada kenyataannya, seluruh potensi sumber daya alam, sebagai raw material aktivitas penunjang perekonomian bisa dilaksanakan tanpa ada dukungan bahan baku yang diproduksi di desa. Kondisi ini yang harus segera diselesaikan melalui strategi pembangunan desa yang tepat dan terintegrasi.

Fakta lain memperlihatkan eksploitasi sumber daya alam di desa secara besar besaran, dengan tidak mencermati daya dukung lingkungan serta tidak melibatkan masyarakat setempat, dengan alasan kemampuan rendah dari masyarakat setempat, menyebabkan kerusakan lingkungan, baik fisik maupun sosial.

Terkait dengan pembangunan desa (rural development), secara tradisional bahwa pembangunan desa mempunyai tujuan untuk pertumbuhan sector pertanian, dan integrasi nasional, yaitu membawa seluruh penduduk suatu negara ke dalam pola utama kehidupan yang sesuai,

serta menciptakan keadilan ekonomi berupa bagaimana pendapatan itu didistribusikan kepada seluruh penduduk.

Pembangunan desa diarahkan kepada bagaimana mengubah sumber daya alam dan sumber daya manusia suatu wilayah atau negara, sehingga berguna dalam produksi barang dan melaksanakan pertumbuhan ekonomi, modernisasi dan perbaikan dalam tingkat produksi barang (materi) dan konsumsi. Dengan demikian, pembangunan desa diarahkan untuk menghilangkan atau mengurangi berbagai hambatan dalam kehidupan sosial ekonomi, seperti kurang pengetahuan dan keterampilan, kurang kesempatan kerja, dan sebagainya.

Akibat berbagai hambatan tersebut, penduduk wilayah pedesaan umumnya miskin. Sasaran dari program pembangunan pedesaan adalah meningkatkan kehidupan sosial dan kehidupan ekonomi masyarakat desa, sehingga mereka memperoleh tingkat kepuasan dalam pemenuhan kebutuhan material dan spiritual.

Berdasar uraian di atas, pembangunan desa secara konkret harus memperhatikan berbagai faktor, diantaranya adalah terkait dengan pembangunan ekonomi, pembanguna atau pelayanan pendidikan, pengembangan kapasitas pemerintahan dan penyediaan berbagai infrastruktur desa, semua faktor tersebut diperlukan guna mengimplementasikan dan mengintegrasikan pembangunan desa ke dalam suatu rencana yang terstruktur dalam desain tata ruang.

Disisi lain, baik dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbangda), dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan (Musrenbangcam), dimana ajang tersebut sebagai ajang perencanaan pembangunan daerah, selama ini dirasakan tidak optimal dan hanya bersifat formalitas semata, karena terjadi tarik menarik kepentingan antara elite di daerah. Di samping itu, hasil musrenbang dalam kenyataannya tidak pernah diaplikasikan dan diimplementasikan dilapangan secara utuh.

Minimnya peran pemerintah Provinsi terkait dengan pembangunan desa, kondisi tersebut kemudian diperparah dengan banyaknya kebijakan pemerintah pusat dalam pembangunan desa yang selalu bersifat top down, dimana pemerintah pusat selalu memaksakan program programnya dalam pembangunan desa bagi daerah.

Kebijakan Pemerintah dalam pembangunan desa juga bersifat parsial atau sektoral, sehingga keterkaitan dan keterpaduan antar program tidak terjadi. Dengan kata lain, antar departemen terkait tidak ada sinergitas fungsi dan program terkait dengan kemiskinan di desa, selain itu, kebijakan pemerintah dalam pembangunan desa selama ini tidak akomodatif terhadap ke khasan daerah dan cenderung diseragamkan, kebijakan tidak fokus pada pengentasan atau penanggulangan kemiskinan, dimana kegiatan apa yang akan dilakukan tidak berdasarkan pada grand design pembangunan desa (misalnya 5 tahunan).

Kebijakan pemerintah terkait pembangunan desa selama ini dinilai tidak berdasarkan pada potensi desa yang ada, tidak berdasarkan pada desain tata ruang (yang telah dibuat), hasil musrenbang tidak implementatif, tidak ada perencanaan yang komprehensif terhadap pembangunan desa, mekanisme perencanaan dan pembiayaan desa tidak optimal, peran stakeholders terutama pemerintah desa tidak optimal.

Selain itu, kebijakan pemerintah terkait pembangunan desa selama ini juga dinilai tidak memperhatikan kondisi faktual infrastruktur yang ada di desa, ketersediaan prasarana ekonomi dan aktivitas ekonomi, pelayanan pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja sehingga diversifikasi usaha di desa sangat terbatas, lebih lanjut, desa menjadi tidak mandiri dan hanya menggantungkan usaha atau pencaharian nafkah kepada sektor pertanian semata.

Akibat program program pemerintah yang tidak berdasarkan pada potensi dan kekhasan daerah tersebut telah menyebabkan banyak potensi yang berada di desa menjadi tidak berkembang. UU No. 6 Tahun 2014 yang disahkan dan diundangkan pada 15 Januari 2014 lalu lahir melalui proses. Peraturan ini menjadi koreksi terhadap kesalahan-kesalahan aturan lama sekaligus menjadi antisipasi untuk perubahan di masa mendatang.

Peraturan tentang Desa menghadapi tantangan terbesarnya ketika berhadapan dengan jumlah desa yang sangat banyak di Indonesia. Hukum sudah tidak lagi mampu mengimbangi laju perkembangan utamanya

berkaitan dengan eksistensi desa termasuk masyarakat adat di dalamnya terhadap perkembangan zaman sehingga menimbulkan kesenjangan sosial, pada akhirnya akan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa.

Pembentuk Undang-Undang Desa merasa perlu untuk mencantumkan poin penting yang perlu dijelaskan selain dasar Pemikiran, asas pengaturan, dan materi muatan. Tujuan ini sebenarnya berhubungan dengan pentingnya pengaturan Desa dengan undang-undang tersendiri.

C. Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Landasan hukum penyelenggaraan pemerintahan desa dapat ditemukan dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No.6 Tahun 2014. Terkait dengan Pemerintahan desa, Pasal 374 UU No.23 Tahun 2014 sebagaimana disebut diatas adalah merupakan dasar pembentukan desa, sebagai bagian dari pemerintahan kabupaten. Disebutkan bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD), adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dengan demikian maka BPD memiliki kedudukan sejajar dan sebagai mitra dari pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan desa hubungan antara pemerintah desa dan BPD seringkali terjadi ketidak seimbangan antara yang satu dengan yang lainnya.

Ada beberapa jenis hubungan antara Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa. Pertama, hubungan dominasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak pertama menguasai pihak kedua. Kedua, hubungan subordinasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak kedua menguasai pihak pertama, atau pihak kedua dengan sengaja menempatkan diri tunduk pada kemauan pihak pertama. Dan Ketiga, hubungan kemitraan artinya pihak pertama dan kedua selevel dimana mereka bertumpu pada kepercayaan, kerjasama dan saling menghargai.

Pemerintah di tingkat desa merupakan tatanan terkecil dari sebuah negara dan berada dibawah pemerintah kabupaten sebagaimana ditentukan dalam UUD Tahun 1945 maupun UU No. 23 Tahun 2014. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah desa untuk mengatur masyarakat didesanya melalui produk hukum desa diharapkan dapat mewujudkan *good village government*.

Pembentukan norma hukum pada hakikatnya adalah pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atas pola tingkal laku yang bersifat dan mengikat secara umum.⁴³ Menurut Adolf Merlk, bahwa suatu norma hukum itu bersumber kepada norma di atasnya, tetapi ke bawahnya juga harus menjadi dasar dan sumber hukum di bawahnya lagi yang menyebabkan suatu norma hukum mempunyai masa berlaku yang relatif karena masa berlakunya norma hukum di atasnya.⁴⁴

Perdes merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya yang dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dengan memperhatikan kondisi sosial masyarakat desa setempat.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa, dalam banyak hal harus diimplementasikan dengan Peraturan Desa untuk memberikan pengaturan penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa, seperti misalnya ketika desa ingin menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), pengelolaan keuangan desa yang digunakan untuk mendanai penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan pemberdayaan

⁴³ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, h. 25

⁴⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius. Jakarta, 2007, h. 25

masyarakat desa harus dituangkan dalam Peraturan Desa Tentang APBDesa, dan penetapannya dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga pemerintahan desa yang tugasnya menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat bersama Kepala Desa.

Kemudian membuat aturan formal tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-DES), menetapkan susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa, hakikatnya masih banyak peraturan desa lainnya yang harus dibentuk dan ditetapkan oleh Pemerintahan Desa dengan Peraturan Desa.⁴⁵

Terbentuk UU No. 12 Tahun 2011, yang mencabut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 ini menyatakan dalam Bab III mengenai jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan jenis dan hierarki peraturan perundang-undang yang berlaku di Indonesia sebagai suatu peraturan perundang-undangan.⁴⁶

Dalam rangka mewujudkan tatanan yang tertib di bidang Peraturan Perundang-Undang di Indonesia, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Tinggi rendahnya peraturan perundangundangan dapat dilihat berdasarkan Pasal 7

⁴⁵ Saiful. *Eksistensi Peraturan Desa Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion, No. 6, Vol. 2, 2014, h. 3

⁴⁶ Ryan Aprilianto, Aminuddin Kasim, Leli Tibaka, *Kedudukan Peraturan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jurnal Legal Opinion, Vol. 6, No. 3, 2018, h. 255.

ayat (1) UU No. Tahun 2011, menyatakan bahwa jenis dan hirarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR), Undang Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (UU/PERPPU), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten. Dari rumusan tersebut maka perdes tidak tampak sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Namun hal tersebut (sebagai salah satu jenis peraturan) dapat ditafsirkan dari ketentuan dalam Pasal 8 UU No.12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa:

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

sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Selanjutnya dalam Pasal 101 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa “Semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. 10 Tahun 2004, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini”. Jadi, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 status Peraturan Desa tetap berlaku sebagai Peraturan Perundang-undangan.

Demikian pula halnya dengan UU No. 6 Tahun 2014 dengan jelas dan tegas mengatur tentang Perdes. Hal tersebut diatur dalam Pasal 69 (1) yang menyebutkan Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa. Peraturan Desa berdasarkan ketentuan Pasal 55 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa bersama dengan Kepala Desa. Dengan demikian perdes meskipun tidak secara tegas tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 namun secara yuridis formal diakui eksistensinya.

Berdasarkan Pasal 64 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan:

- 1) Penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

- 2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Dengan demikian pembentukan peraturan desa sebagai suatu produk hukum (peraturan perundang-undangan), harus mengacu kepada teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun untuk proses pembentukan peraturan desa mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengundangan diatur khusus dengan mengacu kepada UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa.

Bahkan dalam Pasal 115 huruf b UU No. 6 tahun 2014 dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa antara lain memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa. Sebagai sebuah produk politik, berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa.

Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa.

Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa.

Dengan mengacu kepada asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) maka seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Selanjutnya peraturan desa dalam proses pembentukannya sebagai produk politik berdasarkan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa jo PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa sebagai berikut:

- 1) Tahapan Perencanaan:
 - a) Usulan peraturan desa dapat diajukan oleh Kepala Desa (pasal 26 ayat (2) UU No. 6 tahun 2014) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) (Pasal 62 huruf a UU No. 6 tahun 2014 jo Pasal 83 ayat (1) dan ayat (2) PP 43 th 2014)

b) Rancangan peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa (Pasal 69 ayat (9) UU No. 6 tahun 2014) dan masyarakat desa berhak memberikan masukan terhadap rancangan peraturan desa (Pasal 69 ayat (10) UU No. 6 tahun 2014 jo Pasal 83 ayat (3) PP No.43 Tahun 2014).

2) Tahapan Pembahasan:

Rancangan Peraturan Desa dibahas oleh kepala desa dan BPD (pasal 55 huruf a UU NO. 6 tahun 2014 jo Pasal 83 ayat (4) PP No.43 Tahun 2014).

3) Tahapan Penetapan:

Peraturan Desa ditetapkan oleh kepala desa (Pasal 69 ayat (3) UU No. 6 tahun 2014) jo Pasal 84 ayat (1) dan (2) PP No. 43 Tahun 2014).

4) Tahapan Pengundangan:

Peraturan Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh Sekretaris Desa (Pasal 69 ayat (11) UU No. 6 tahun 2011 jo Pasal 84 ayat (3) PP No.43 Tahun 2014).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan instrumen untuk membangun visi menuju kehidupan Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Kemandirian Desa bukanlah kesendirian Desa dalam menghidupi dirinya sendiri serta berada di ruang yang hampa politik, tetapi juga terkait dengan dimensi keadilan yang berada dalam konteks relasi

antara Desa (sebagai entitas lokal) dengan kekuatan supra Desa (pusat dan daerah) yang lebih besar.

Secara lokal-internal, kemandirian Desa berarti kapasitas dan inisiatif lokal yang kuat. Inisiatif lokal adalah gagasan, kehendak dan kemauan entitas Desa yang berbasis pada kearifan lokal, komunalisme dan modal sosial (kepemimpinan, jaringan dan solidaritas sosial). Dengan demikian, inisiatif lokal yang kuat merupakan fondasi lokal bagi kemandirian Desa.⁴⁷

⁴⁷ Marsono, *Penguatan Kapasitas Pelayanan Publik Pemerintahan Desa: Membangun Konstruksi Model Pelayanan Publik Desa*, Jurnal Desentralisasi, No. 13, Vol. 1, 2015, h. 2