

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang**

Desa adalah adalah pemertintahan terkecil dalam tata system pemerintahan dan desa tersebut memiliki garis teritorial wilayah dan memiliki jumlah penduduk sesuai dengan regulasi yang berlaku, desa sendiri jika melihat pengertian secara sosiologis memberikan sebuah gambaran secara luas dalam sebuah bentuk dimensi kesatuan masyarakat yang tinggal secara menetap bersama lingkungan dan memiliki suatu ikatan terhadap sosial masyarakat lainnya. Jika dalam aspek ekonomi, desa lebih secara luas memenuhi kebutuhannya sehari-sehari dari apa yang disediakan alam olehnya dan mampu memenuhi kebutuhan dan mengelohnya untuk memenuhi kebutuhan sehari-sehari. ( Dr. Nimatul Huda, S.H., M.Hum., Hukum Pemerintahan Desa. Bandung : Setana Press 2009 hlm 32).

Sedangkan dalam pengertian secara politik, desa adalah suatu tatanan pemerintahan paling terendah maupun organisasi kekuasaan secara politik, dalam pengertian politik ini desa merupakan suatu kesatuan dalam tata hukum terendah yang mampu dan dapat mengolah system politiknya sendiri dan menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Dalam prespektif UU No. 6 tahun 2014 Bab I pasal 1 tentang desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang memiliki wewenang untuk mengatur suatu pemerintahannya sendiri dan dapat diakui serta dihormati

oleh pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia ( Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa).

Sebagai peneliti yang akan membahas tentang pemerintah desa dan mengulas kebijakan peraturan desa, bagaimana peraturan desa tersebut bisa dibuat dalam tatanan pemerintahan desa dan bagaimana menyerap aspirasi sehingga menimbulkan peraturan desa yang memiliki unsur unsur kemanfaatan, kepastian dan keadilan dan bisa terwujud dalam tatananan pemerintahan jika dilihat dalam sosiologis, ekonomi maupun politik yang dijalankan desa oleh masyarakat. Lalu bagaimana pemerintahan desa yng terdiri dari kepala desa dan jajarannya beserta mitra BPD dan jajarannya dapat memberikan aspek peraturan yang berkualitas dan bersifat memaksa yang akan diterapkan dalam masyarakat sehingga menimbulkan kebijakan yang akan ditaati berupa peraturan desa atau perdes.

Berbagai bentuk kegiatan di masyarakat baik dibidang pertanian, peternakan, lingkungan hidup, kebudayaan, seni, bangunan, agama, dan sarana lainnya tentunya perlu adanya ketentuan aturan yang jelas. Sebab jika tidak ada ketentuan yang jelas maka keberhasilan kegiatan tersebut tidak bisa maksimal. Suatu contoh di bidang tertanian tentunya perlu adanya aturan-aturan terkait masa tanam, pengairan, pupuk obat obatan dan lain sebagainya. Dibidang pertnakan misalnya pada akhir akhir ini berbagai usaha pertanian mulai berkembang di masyarakat sepereti ternak ayam potong, sapi, kelinci, dan lain sebagainya. Lingkungan hidup tentunya tidak kalah pentingnya perlu dijaga kelestariannya. Banyak pemburu-pemburu hewan di desa-desa, dan ini

dangat mengganggu keberadaan hewan-hewan. Dibidang kebudayaan misalnya, perlu kita ketahui bawasanya seni budaya di desa-desa keberadaannya sangat memperhatikan, hampir punah. Hal ini disinyalir karena kurang gregetnya animo masyarakat untuk melestarikan budaya, bahkan mulai tergeser oleh pengaruh dari luar. Keadaan bangunan yang masih belum merata bisa mengakibatkan kesenjangan dan kecemburuan social masyarakat. Agama tidak kalah pentingnya, untuk menumbuhkembangkan nilai agama sangan perlu, sebab karakter masyarakat bisa dinentuk dari bagaimana menekuni agama dan tentunya sejak dini mungkin desa perlu memperhatikan perkembangan agama. Berdasarkan keadaan diatas maka aturan aturan di desa perlu dibuat agar kegiatan masyarakat lebih terarah.

Peraturan secara luas merupakan sekumpulan aspek yang mengikat dan harus ditaati pada masyarakat bila mana melanggar akan kenakan sanksi yang berlaku sesuai konstitusi yang telah dibuat oleh pejabat berwenang, sedangkan peraturan desa itu sendiri merupakan aturan yang sudah dibuat oleh pemerintahan desa dari BPD dengan pimpinan desa yang timbul dari aspirasi masyarakat desa karena ada urgensinya dan keadaan yang mendesak maka pemerintahan desa membuat peraturan desa yang mengikat dan harus ditaati bagi masyarakat desa bukan hanya sebuah symbol dalam pemerintahan desa tapi kualitas secara komprehensif harus diterima.

Peraturan desa sendiri tertuang pada UU no. 6 tahun . 2014 Bab I pada kententuan umum yaitu pasal 4 bila mana peraturan desa yang dimaksud

untuk melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa sehingga mewujudkan kepastian hukum desa tersebut pada wilayah kesatuan republik Indonesia.

Untuk membahas muatan peraturan desa, lebih dahulu membahas tentang sejarah dalam perkembangan peraturan desa pada masa produk hukum sehingga terjadinya produk hukum modern, peraturan desa yang dulu disebut sebagai *aturan desa* atau biasanya disebut *penataan desa* atau juga putusan desa dan sekarang menjadi peraturan desa atau perdes. Dalam sejarahnya pada masa orde baru penyebutan nama tersebut diperdebatkan karena akan dibuat dalam Undang-undang sehingga terjadinya keputusan hukum, karena kesepakatan bersama memprakasai dan tertuang dalam Pasal 18 Undang – undang No.5 Tahun 1979 sehingga pada masa orde baru tentang desa masih masuk dan tertuang dalam pemerintahan daerah karena hirarki undang-undang diatas harus sesuai dengan undang-undang dibawahnya sehingga pada pembaruannya keputusan desa berubah melalui UU No.22 Tahun 1999 menjadi peraturan desa.

Peraturan desa dalam konsekuesninya di tetapkanlah dalam penyelenggarakan kewenangan dan mengurus rumah tanggannya sendiri sesuai regulasi dan otonomi pemerintahan desa tersebut sehingga terwujudnya kebutuhan masyarakat desa setempat. Oleh karena itu desa memiliki kewenangan pada pemerintahannya diberi hak untuk mengelola dan menggali sumber-sumber penghasilan desa dan hasil bumi maupun pemberdayaan dan keikutsertaan masyarakat desa, hasil gotong-royong

masyarakat, hasil usaha desa, hasil kekayaan desa dan lain lainnya. memiliki hak mengoperasikan pendapatannya yang diperoleh dari pemerintah maupun pemerintahan daerah berupa hak-haknya anggaran maupun pajak beserta retribusi yang dipasrahkan pada kepala desa serta lainnya pendapatan yang valid. (Sugiman, “Pemerintahan Desa” FH Universitas Suryadarmma, Vol 7 No. 1 Juli 2018).

Jika melihat dalam sejarah pasca orde baru kebijakan otonomi daerah mulai diberlakukan di tahun 1999. Peraturan desa mulai disusun untuk memenuhi pembentukan desa dalam sirkulasi penataan desa meliputi aspek peraturan pencarian maupun adat istiadat desa juga dalam pembangunan desa dalam segi infrastruktur. Di dalam pasal 104 dalam frasannya juga menyebutkan bahwa BPD membuat peraturan desa untuk mengayomi adat istiadat desa setempat, maupun membuat peraturan desa, dan juga menampung aspirasi dan urgensi dari masyarakat sehingga dibuat aturan desa tersebut untuk dilakukan penilikan atas penyelenggara pemerintahan desa, jika melihat dari subtransi pasal 104 bahwa pemerintahan desa memiliki kemandirian dalam mengatur pola pemerintahannya sendiri dan membuat peraturan sesuai dengan apa yang dibutuhkan dalam menjalankan roda pemerintahan pada tata pemerintahan terkecil tersebut.

Saat masa orde baru ketika UU Nomor 22 tahun 1999 baru berjalan hampir 4 tahun lalu diperbarui dengan UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah bahwasanya Desa memiliki sebuah keutuhan wilayah Hukum yang memiliki batas territorial yuridiksi hukum sendiri yang mampu

mengelola kepentingannya desa tersebut berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya sekitar sehingga mampu menyatakan dan dibentuk dalam tatanan pemerintahan nasional dan diakui hirarkinya pada tatanan daerah lalu menunjuk pada tatanan kota maupun daerah paling terkecil yaitu desa. Pemikiran-pemikiran yang paling fundamental dalam sudut pandang desa yaitu keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan partisipasi masyarakat. (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah)

Pemikiran-pemikiran fundamental tersebut dalam pembentukan peraturan desa dalam sisi sosiologi hukum yaitu hukum yang berlaku dalam masyarakat dan sosiologi yurispruden yaitu realitas masyarakat yang masih memiliki korelasi dengan undang-undang atau konstitusi dalam negara, jika di uraikan lebih dalam seperti :

1. Keanekaragaman

Keanekaragaman mempunyai definisi dalam sebutan desa dapat dipertimbangkan dari silsilah juga kultur budaya social rakyat setempat.

2. Partisipasi

Partisipasi, memiliki nilai-nilai sendiri dalam masyarakat desa bahwan masyarakat tersebut memiliki SDM progresif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa dan mampu serta mempunyai peran aktif masyarakat agar senantiasa memiliki dan turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama.

3. Otonomi Asli

Bahwa kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat didasarkan pada hak dan asal-usul yang terkandung dalam nilai-nilai social budaya yang dimiliki pada masyarakat, namun harus sesuai dengan administrative maupun regulasi dalam peraturan desa.

#### 4. Demokrasi

Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan harus diakomodasi atau dari aspirasi masyarakat desa yang diartikulasi dan diintegrasikan melalui lembaga BPD dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra pemerintahan dalam pembangunan desa tersebut.

#### 5. Pemberdayaan Masyarakat

Penyelenggaraan dan pembangunan ditunjukkan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program sesuai esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Secara fundamental itu adalah sebuah pemikiran dalam pembentukan peraturan desa karena keempat tersebut memenuhi aspek dalam kebijakan yang akan dibuat BPD dengan kepala desa yang saling berkaitan dalam merumuskan sebuah peraturan yang berkualitas dalam tingkat desa dan keanekaragaman desa beserta adat maupun budaya desa.

Dalam mewujudkan sebuah produk hukum ditingkat desa, terdapat empat aspek fundamental di atas adalah sebuah pemikiran dimana peraturan desa yang akan dibuat tidak berdampak dengan kepentingan umum. Teknik penyusunan peraturan-perundangan diatur secara jelas dan tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan. (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan)

Peraturan desa sendiri secara hirarkinya memang tidak tercantum dalam hirarki peraturan undang-undang, walaupun dalam hirarkinya tidak tercantum secara jelas tentang peraturan desa dan tidak tertuang dalam undang-undang nomor 12 tahun 2011 khususnya dalam pasal 7 ayat 1 peraturan desa masuk dalam peraturan daerah karena secara hirarkinya peraturan daerah adalah peraturan diatas dalam peraturan desa, namun pasal 8 ayat 1 memberikan penjelasan tentang peraturan yg ditetapkan selain MPR sebagai ketetapan tertinggi dalam menetapkan peraturan dalam tatanan terendah setingkat dibawah Bupati maupun walikota ada ketetapan dalam merumuskan sebuah peraturan yaitu kepala desa, secara luas bahwasannya peraturan desa masuk cangkupan peraturan daerah.

Dengan demikian peraturan desa pengertian secara substansi yaitu peraturan perundang-undangan yang dibuat dan ditetapkan oleh Kepala Desa selepas ditelaah dan disetujui oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD). BPD bisa disebut adalah suatu lembaga legislatif yang berdiri di dalam ruang lingkup desa untuk merumuskan pembentukan peraturan desa, fungsi BPD terdapat dalam pasal 55 UU Desa yang memiliki fungsi :

- i. Membahas dan menyepakari RUU perdes dengan Kades.
- ii. Mewadahi dan mengemukakan suara rakyat
- iii. Melakukan pemeriksaan terhadap pemerintahan desa



Ketiganya adalah tugas serta fungsi BPD sebagai badan yang berwenang untuk membentuk kebijakan peraturan desa, oleh karena itu disini selaku penulis tertarik melakukan penelitian serta menganalisis dari beberapa prespektif dalam menurumkan Peraturan Desa sehingga mampu diterima sesuai keberagaman desa tersebut dan menganalisis dari sudut pandang UU Desa beserta Peraturan Daerah.

Berdasarkan latarbelakang masalah di atas Penulis ini melakukan penelitian berjudul *“Analisis Yuridis Terhadap Pembentukan Peraturan Desa” (Ditinjau dari Undang-Undang Desa) Desa Krowe Kecamatan Lembeyan Kabupaten Magetan”*

## **1.2. Rumusan masalah**

Adapun rumusan masalah berdasarkan latar belakang diatas sehingga peneliti akan merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme pembuatan peraturan desa yang dibuat oleh pemerintahan Desa Krowe Kecamatan Lembeyan Kabupaten Magetan?
2. Apa isi peraturan desa yang dibuat oleh pemerintahan Desa Krowe Kecamatan Lembeyan Kabupaten Magetan?

## **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Berkaca dari rumusan masalah, penulis memberikan tujuan dan manfaat penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme pembuatan peraturan desa yang dibuat oleh pemerintahan Desa Krowe Kecamatan Lembeyan Kabupaten Magetan.
2. Untuk mengetahui isi peraturan desa yang dibuat oleh pemerintahan Desa Krowe Kecamatan Lembeyan Kabupaten Magetan.

### **1.3.2. Manfaat Penelitian**

Dari rumusan masalah dan maupun tujuan penelitian yang telah disampaikan, penulis memberikan manfaat yang terbagi menjadi dua bagian :

#### **1.3.2.1. Manfaat Praktis**

##### **a. manfaat untuk peneliti**

dalam penelitian ini mampu memberikan hasil pengetahuan untuk penulis khususnya tentang hukum pemerintahan desa tentang bagaimana cara merumuskan peraturan desa sesuai dengan hirarkinya peraturan di atasnya dan mengetahui tentang bagaimana merumuskan suatu kebijakan dalam tatanan pemerintahan terendah yang sesuai keanekaragaman dan budaya maupun hukum social yang dihidup dalam masyarakat sehingga mampu mengikat dan terpenuhi peraturan yang memberikan sebuah kepastian hukum.

##### **b. Manfaat bagi perkembangan Hukum Indonesia**

Hasil Penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemikiran secara progresif kepada perumus kebijakan peraturan desa yang dimana pemikiran ini memiliki korelasi tentang bagaimana teknisnya khususnya

teknis merumuskan kebijakan peraturan desa yang ditinjau dari UU Desa dan peraturan daerah.

c. Manfaat Bagi Masyarakat

Penelitian ini semoga dapat menambah ilmu tentang bagaimana desa membuat peraturan dan kebijakannya sesuai dengan urgensinya, sehingga masyarakat yang mengetahui tentang peraturan yang dibuat sesuai kultur budaya desa dan tidak mengganggu kepentingan umum khususnya peraturan tersebut sesuai dengan UU desa beserta peraturan daerah yang di atasnya.

**1.3.2.2. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis diharapkan memberikan dampak positif beserta sumbangan pemikiran yang bermanfaat antara lain :

- a. Memberikan perkembangan pemikiran dalam proses merumuskan kebijakan peraturan desa yang sesuai hirarki peraturan di atasnya dan tidak bertentangan tentang keanekaragaman budaya masyarakat desa.
- b. Memberikan referensi maupun pijakan bagi peneliti selanjutnya yang akan meneliti tentang teknis dalam merumuskan kebijakan peraturan desa