

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Judul

“Analisis Yuridis Terhadap Pembentukan Peraturan Desa”

(Ditinjau dari UU Desa dan Peraturan Daerah)

Studi Kasus Ds. Sumberagung, Plaosan

Kabupaten Magetan

1.2. Latar Belakang

Desa 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 lainnya¹. 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.

Sedangkan dalam pengertian secara politik, desa adalah suatu tatanan pemerintahan paling terendah maupun organisasi kekuasaan secara politik, dalam pengertian politik ini desa adalah suatu kesatuan dalam tata hukum terendah yang mampu dan dapat mengolah system politiknya sendiri dan menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Dalam prespektif Undang-undang nomor 6 tahun 2014

¹ Dr. Ni'matul Huda, SH.,M.Hum. *Hukum Pemerintahan Desa*. Bandung : Setana Press 2009 hlm 32

Bab I pasal 1 tentang desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur pemerintahannya sendiri dan diakui dan dihormati dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia².

Sebagai peneliti yang akan membahas tentang pemerintahan desa dan membahas 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. Bagaimana pemerintahan desa yang 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.

Peraturan secara luas sekumpulan aspek yang mengikat dan harus ditaati pada masyarakat bila mana melanggar akan dikenakan sanksi yang berlaku sesuai konstitusi yang telah dibuat oleh pejabat berwenang, sedangkan peraturan desa adalah peraturan yang dibuat oleh pemerintahan desa dari BPD dengan kepala 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.

² Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan desa sendiri tertuang pada Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 Bab I pada ketentuan umum yaitu pasal 1 bila mana peraturan desa yang dimaksud untuk memajukan keberagaman dalam masyarakat adat dan untuk melestarikan budaya sehingga mewujudkan kepastian hukum desa tersebut pada wilayah kesatuan republic 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. Pada³ masa dimana peraturan desa masih di sebut *penataan desa* dan pada saat itu berlakunya UU No. 19 Tahun 1965 tentang desapraja disebut juga sebagai keputusan desapraja. 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 UU 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.

³ Hanif Nurcholis. *Pertumbuhan&Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta : Erlangga 2013 hlm.113

Peraturan desa⁴ dalam konsekuensinya di tetapkanlah dalam penyelenggaraan kewenangan dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai regulasi dan otonomi pemerintahan desa tersebut sehingga terwujudnya kepentingan 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 swadaya dan partisipasi masyarakat desa, hasil gotong royong masyarakat, hasil usaha desa, hasil kekayaan desa dan lain-lainnya. Serta memiliki hak mengelola pendapatannya dari pemerintah maupun pemerintahan daerah berupa hak-haknya anggaran maupun pajak beserta retribusi yang diberikan kepada kepala desa serta lain-lainnya pendapatnaya yang sah.

Aspek hukum tentang peraturan desa secara eksplisit ditegaskan atau sering dipakai dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti dari keputusan desa sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1979. Peraturan desa sendiri dalam hirarkinya peraturan perundang-perundangan dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang dulu memakai Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 lalu diperbarui dan di ganti dengan UU Nomor 6 tahun 2014 tentang desa, dan pergantian istilah tersebut tidak merubah mekanisme pembentukan peraturan desa dalam menjalankan tahapan pembuatan perdes ditetapkan oleh kepala bersama lembaga pemerintahan desa lainnya.

⁴ 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 melalui Undang-undang nomor 22 tahun 1999, produk hukum yang dibuat dalam pemerintahan desa mulai diakui dalam legitimasi penyelenggaran desa, 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 peraturan desa tersebut serta melakukan pengawasan terhadap 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.

Pada masa orde baru ketika UU Nomor 22 tahun 1999 baru berjalan hampir 4 tahun lalu diperbarui dengan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah⁵ bahwasanya Desa memiliki sebuah kesatuan wilayah hukum yang memiliki batas teritorial yuridiksi hukum sendiri yang mampu mengelola kepentingannya desa tersebut berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya setempat sehingga mampu diakui 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

⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah

dalam sudut pandang desa yaitu keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan partisipasi masyarakat.

Pemikiran-pemikiran fundamental tersebut dalam pembentukan peraturan desa dalam sisi sosiologi hukum⁶ 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 memiliki sebuah makna dalam istilah desa dapat disesuaikan dari asal-usul dan kultur budaya social masyarakat setempat.

2. Partisipasi

Partisipasi, memiliki nilai-nilai sendiri dalam masyarakat desa bahwa 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 dna asal-usul yang terkandung dalam nilai-nilai social budaya yang memiliki pada masyarakat, namun harus sesuai dengan administrative maupun regulasi dalam peraturan desa.

⁶ M.Nur Alamsyah. *Memahami Perkembangan Desa di Indonesia*. ACADEMICA Fisip Untad Vol. 3 No. 02 Oktober 2011

4. Demokrasi

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

5. Pemberdayaan Masyarakat

Penyelenggaraan dan pembangunan ditunjukan 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, peraturan desa sendiri tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum seperti dalam empat aspek fundamental diatas adalah sebuah pemikiran dimana peraturan desa yang akan dibuat tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Teknik sebuah penyusunan peraturan desa sendiri tunduk pada kaidah penyusunan peraturan-perundangan yang diatur

secara jelas dan tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan⁷.

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 yang ditetapkan selain Majelis Permusyawaratan Rakyat 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 dalam UU No 12 tahun 2011 tetapi masuk dalam cakupan peraturan daerah.

Dengan demikian peraturan desa pengertian secara substansi yaitu peraturan perundang-undangan yang dibuat dan ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati 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 menyepakati RUU perdes bersama Kepala Desa

⁷ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- ii. Menampung dan Menyalurkan Aspirasi masyarakat
- iii. Melakukan Pengawasan terhadap pemerintahan desa

Ketiga tersebut adalah tugas dan fungsi BPD sebagai lembaga yang memiliki wewenang dalam 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. Penulis ini melakukan penelitian berjudul *“Analisis Yuridis Terhadap Pembentukan Peraturan Desa (Ditinjau dari UU Desa dan Peraturan Daerah)*

(Studi Kasus Ds. Sumberagung Kec. Plaosan Kabupaten Magetan)

1.3. Rumusan Masalah

Bersumber pada latar belakang tersebut, penulis akan merumuskan beberapa permasalahan antara lain :

1. Bagaimana mekanisme peraturan desa dibuat oleh kepala desa dan perangkat desa?
2. Bagaimana peraturan desa yang dibuat dapat mengakomodir nilai-nilai social di masyarakat?

1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, penulis membernikan tujuan dan manfaat penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana merumuskan peraturan desa yang sesuai dengan hirarki undang-undang di atasnya yaitu peraturan daerah yang mengajadi acuan dalam merumuskan peraturan yang dibawahnya yaitu peraturan desa.
2. Untuk mengetahui apakah kebijakan yang dirumuskan tersebut tidak bertentangan tentang nilai- nilai social maupun budaya desa tersebut sehingga tidak mengganggu kepentingan umum beserta peraturan mampu diterima oleh masyarakat desa.

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

1.4.1. Manfaat Praktis

a. Manfaat Bagi peneliti

Hasil penelitian ini mampu memberikan pengetahuan bagi 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

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan pengetahuan 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.

1.4.2. 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