

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konstitusi Republik Indonesia menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum, yang mempunyai tujuan untuk menciptakan tata tertib hukum dan kepastian hukum bagi jalannya kehidupan organisasi pemerintahan di Indonesia, yang berlandaskan atas hukum. Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*) yang secara jelas ditentukan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.¹

Praktik peran sentral pemerintah pusat dalam menentukan arah pembangunan Nasional dalam satu dasawarsa terakhir, turut berpengaruh pada sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi. Pendekatan santralistik pada rezim orde baru, justru berakhir dengan tingginya tingkat kesenjangan pembangunan antar daerah.

Pada tataran praktis, pemberian otonomi daerah seluas-luasnya berarti pemberian kewenangan dan keleluasaan kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Meskipun titik berat otonomi diletakkan pada tingkat Kabupaten/Kota, namun pada hakikatnya, kemandirian tersebut harus dimulai dari level pemerintahan di tingkat paling bawah, yaitu Desa.²

¹ Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 74

² Thomas, *Pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan di Desa Sebwang Kecamatan Sesayap Kabupaten Tanah Tidung*. Jurnal Pemerintahan Integratif, Volume 1 Nomor 1, 2013, hlm. 51-64

Dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia, pengaturan tentang Desa telah mengalami perubahan beberapa kali sejak zaman kolonial yakni *Regeeringsreglement* yang merupakan cikal bakal pemerintahan desa. Setidaknya ada beberapa aturan perundang-undangan yang muncul sejak tahun 1945 diantaranya UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang kedudukan Desa dan kekuasaan Komite Nasional Daerah, Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan Desa, PP Nomor 76 Tahun 2001 tentang pedoman Umum Pengaturan mengenai Desa, PP Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yang selanjutnya di sebut UU Desa.

Perubahan fundamental pengaturan terkait pemerintahan desa ini tentunya memberikan implikasi dalam perkembangan dan dinamika desa terutama dalam hal tata kelola pemerintahan desa, mulai dari perubahan bentuk desa menjadi kelurahan sampai persoalan aturan mengenai hak asal usul dan kewenangan desa yang bisa saja berbenturan dengan Peraturan Daerah yang telah ada sebelumnya. Perkembangan pengaturan desa ini juga membawa implikasi pada tingkat kesiapan daerah dalam pembangunan desa dan peningkatan peran serta masyarakat dalam rangka tata kelola pemerintahan di desa.

Sebagai ujung tombak pembangunan masyarakat, desa sebagaimana disebutkan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut UU Pemda merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan/atau hak tradisional yang di akui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa yang merupakan lingkup organisasi atau susunan pemerintahan terkecil dan lebih dekat dengan masyarakat, mempunyai peran penting dalam menjalankan otonomi yang di amanatkan oleh konstitusi sebagai jalan menuju rakyat yang sejahtera. Dari sinilah dapat di tentukan keberhasilan pemerintah dalam pembangunan, baik itu dari tingkat Daerah maupun pusat melalui tugas pembantuan yang di berikan kepada Pemerintah Desa, kemudian menyalurkan program pembangunan tersebut kepada masyarakat. Dalam UU Desa telah disebutkan bahwa :

“Desa merupakan desa dan desa adat atau yang di sebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan hukum 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 di akui dan di hormati dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”³

Dari definisi tersebut, sebetulnya desa merupakan bagian penting bagi keberadaan bangsa ini yang menunjukkan keragaman indonesia. selama ini terbukti keragaman tersebut telah menjadi kekuatan penyokong bagi tegak dan eksisnya bangsa. Dengan demikian pengaturan desa menjadi hal yang tak bisa di tawar dan tak bisa dipisahkan dari pembangan bangsa ini secara menyeluruh. Dengan demikian, keberadaan desa perlu di berdayakan dan dilindungi, terutama dalam pelaksanaan kewenangannya.⁴

Secara historis, desa merupakan cikel bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang

³ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pasal 1 angka 1

⁴<http://Repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/16770/SKRIPSI%20LENGKAP-HTN-AINAL%20MA%E2%80%99SURA.pdf?sequence=1>. Yang diakses pada tanggal 10 juni 2018

sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri dan relatif mandiri. Hal ini di antara lain yang di tunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkrit. Namun pada UU Nomor 23 Tahun 2014 di sebutkan bahwa, desa di Kabupaten/Kota secara bertahap dapat diubah atau di sesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintahan desa bersama badan Permusyawaratan Desayang di tetapkan dengan perda. Dengan asumsi bahwa masyarakat di wilayah tersebut lebih mencirikan masyarakat perkotaan.⁵

Sehubungan dengan telah diberlakukannya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Desa tidak diatur secara eksplisit. Sebelumnya dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 dan Permendagri Nomor 17 Tahun 2006 tentang lembaran dan berita Daerah mengatur bahwa Peraturan Desa diundangkan dalam berita Daerah. Meski UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur secara tegas tentang peraturan desa, bukan berarti UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengakui peraturan desa sebagai peraturan perundang-undangan. Peraturan desa tetap diakui sebagai peraturan Perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 Yang berbunyi :

- 1. Jenis peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana di maksud dalam pasal 7 ayat (1) Mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan 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.*
- 2. Peraturan Perundang-undangan sebagai mana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.*

⁵ HAW Widjaja. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm. 4

Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Bunyi pasal 1 ayat (3) tersebut merupakan kehendak rakyat (*volonte generale*) tertinggi Bangsa Indonesia yang dijadikan hukum dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, selain itu prinsip Indonesia sebagai negara hukum mengandung arti bahwa hukum merupakan pilar utama dalam menggerakkan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara untuk mencapai cita-cita negara. Cita-cita bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat adil dan sejahtera berdasarkan Pancasila. Tujuan negara Indonesia selanjutnya tertuang dalam alinea ke keempat pembukaan UUD NKRI 1945 yang meliputi :

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.⁶

Sebagai negara hukum, maka segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, kenegaraan, dan segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Salah satu pilar untuk mewujudkan negara hukum yaitu dengan membentuk peraturan perundang-undangan dan penataan kelembagaan negara, oleh karena itu peranan peraturan perundang-undangan dalam konteks negara hukum tersebut menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman

⁶ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 17

untuk menyelenggaraan pemerintahan baik di pusat berupa UU, di daerah berupa peraturan daerah, dan ditingkat desa berupa peraturan desa.⁷

Berdasarkan uraian permasalahan diatas maka penulis tertarik untuk menulis skripsi ini dengan judul **“Kedudukan Peraturan Desa Dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas serta sesuai dengan judul skripsi ini, yaitu : **“Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”**, Maka beberapa permasalahan yang akan dibahas penulis, antara lain :

1. Bagaimana kedudukan hirarki peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia ?
2. Apakah peraturan desa merupakan bagian dari dari perundang-undangan menurut Undang- undang Nomor 12 Tahun 2011 ?

C. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui kedudukan hirarki peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di indonesia.
2. Untuk mengetahui peraturan desa merupakan bagian dari undang-undang menurut peraturan nomor 12 tahun 2011.

⁷ Rudy, *Konstitusionalisme Indonesia, Buku I Dasar dan Teori*, PKPPU FH UNILA, Bandar Lampung, 2013, hlm.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan manfaat praktis sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan dan teknologi baik di dalam ilmu hukum ataupun beberapa ilmu terkait lainnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi pemerintah baik Pusat ataupun Daerah agar lebih mengetahui bagaimana kedudukan dan eksistensi dari peraturan Desa itu sendiri.

D. Keaslian Penulisan

Berdasarkan pemeriksaan dan hasil-hasil penelitian yang ada, penelitian mengenai **“Kedudukan Peraturan Desa Dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”** Belum pernah dibahas oleh mahasiswa lain di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen dan Universitas lainnya skripsi ini asli disusun oleh penulis sendiri dan bukan plagiat atau di ambil dari skripsi orang lain.

Semua ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah. Sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah. Apabila ternyata ada skripsi yang sama, maka penulis akan bertanggung jawab sepenuhnya baik secara moral dan ilmiah.

BAB II

TINJAUN PUSTAKA

A. PENGATURAN DESA MENURUT HUKUM YANG BERLAKU DI INDONESIA

1. Sejarah Pengaturan Desa

Jika kita menelusuri sejarah pengaturan desa kita bisa mulai pada tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan *regeeringsreglement* yang merupakan cikal-bakal pengaturan tentang daerah dan desa. Dalam pasal 71 atau pasal 128.I.S. menegaskan tentang kedudukan desa, yakni pertama, bahwa desa yang dalam peraturan itu disebut *inlandsche gemeenten* atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah desanya sendiri. Kedua, bahwa kepala desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jendral atau kepala daerah (residen). Gubernur Jendral menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya.⁸

Substansi dalam ordonansi itu juga ditentukan keadaan dimana kepala desa dan anggota pemerintah desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu. Kepala desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jendral, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi. Selain itu, dalam ordonansi diatur wewenang dari desa bumiputera untuk :

- a) Memungut pajak dibawah pengawasan tertentu;

⁸ Rahardjo, Pengantar Sosiologis Pedesaan dan Pertanian, Gadjah University Press, Yogyakarta, 1999, hlm.12

- b) Didalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh desa.

Berdasarkan Ordonansi tanggal 3 februari 1906, lahirlah peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga desa di jawa dan madura. Peraturan itu, yang dimuat dalam Staasblad 1906 Nomor 83, diubah dengan staablad 1910 Nomor 591, Staadblad. 1913 Nomor 235 dan staadblad 1919 Nomor 217 dikenal dengan nama *Islandsche Gemeente-Ordonnantie*. Dalam penjelasanatas Ordonnantie itu yang dimuat dalam Bijblad 6567 disebutkan bahwa ketetapan-ketetapan dalam Ordonnantiesecara konkret mengatur bentuk, kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata.⁹

Menurut Soeterdjo Hadikusumo, Peraturan telah berhasil pula mengembangkan kemajuan kedudukan hukum desa sebagai pemilik harta benda. Dari sisi kajian sejarah hukum, bahwa pengaturan tentang desa seperti disebut diatas menimbulkan perdebatan dikalangan akademisi maupun internal Pemerintahan kolonial. Misalnya, Van Devanter menyambutnya dengan gembira. Menurut Van Devanter, dengan keluarnya peraturan tentang desa, hak desa untuk mendapat dan menguasai milik sendiri telah diberi dasar hukum. Berdasarkan hak itu desa akan dapat menyusun pendapat desa sendiri. Hal ini penting berhubungan dengan hendak didirikannya sekalah desa dan lumbung desa pada waktu itu.¹⁰

Berdasarkan riwayat Pasal 71 Regeringsreglement 1854 memang yang hendak diatur hanya kedudukan desa di jawa dan Madura. Beberapa tahun kemudian pemerintah hindia belanda mengetahui bahwa diluar Jawa dan Madura ada juga daerah-daerah hukum seperti di

⁹ <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/01/sejarah-hukumpengaturan-pemerintahan.html>.diakses pada tanggal 29 juli 2018

¹⁰ Raharjo, *Op.cit.* hlm. 14

jawa. Karena itu pemerintah kolonial juga menyusun peraturan untuk mengatur kedudukan daerah-daerah itu semacam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* untuk karesidenan Amboina termuat dalam Staatblad 1914 Nomor 629 jo. 1917 Nomor 223. Peraturan itu namanya : *Bepalingen met betrekking tot de regeling van de huishoudelijke belangen der inlandsche gemeenten in de residentie Amboina*, diganti dengan peraturan yang memuat dalam stbl. 1923 Nomor 471. Peraturan untuk Sumatera Barat termuat dalam Stbl. 1918 Nomor 667. Mulai berlaku pada tanggal 31 Desember 1918 diganti dengan peraturan termuat dalam Stbl. 1918 Nomor 667 dan 774 dan dalam Stbl. 1921 Nomor 803. Untuk karesidenan Bangka termuat dalam Stbl. 1919 Nomor 453. Peraturan untuk karesidenan Palembang termuat dalam Staatblad 1919 Nomor 814, Untuk Lampung termuat dalam Stbl. 1922 Nomor 564, Untuk Tapanuli termuat dalam Stbl. 1923 Nomor 469, Untuk daerah Bengkulu termuat dalam Stbl. 1923 Nomor 470, Untuk daerah Belitung termuat dalam Stbl. 1924 Nomor 75 dan untuk daerah Kalimantan Selatan dan Timur termuat dalam Stbl. 1924 Nomor 275, kemudian ditetapkan “*Hogere Inlandsche Verbanden Ordonnantie Buitengewesten*” Stbl. 1938 Nomor 490 jo. Stbl. 1938 Nomor 681.¹¹

Memahami dimulainya desentralisasi dan otonomi daerah menjadi perhatian awal menyusul lahirnya UUD 1945, 18 Agustus 1945. Pada bab IV Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah, disebutkan Bahwa :

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Dalam bagian penjelasan

¹¹ Eddi Handono, *Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa*, FPPM, Bandung, 2005, hlm. 15

dinyatakan bahwa dalam terroir Indonesia terdapat kurang lebih 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Selanjutnya dinyatakan juga bahwa Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Berkaitan *Volksgemeenschappen* penjelasan pasal 18 UUD 1945 tidak menyebutkan jumlah tertentu, akan tetapi menyebutkan contoh yaitu desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Meski dalam UUD 1945 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* diberlakukan sama namun antara keduanya ada perbedaan mendasar. Tidak ada *Landschappen* atau swapraja yang berada dalam wilayah *Volksgemeenschappen*. Secara hirarki kedudukan *Zelfbesturende Landschappen* berada diatas *Volksgemeenschappen*. Meski desa-desa di Jawa hanya merupakan salah satu bentuk *Volksgemeenschappen* seperti yang disebut dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945, namun istilah desa digunakan sebagai istilah yang menggantikan istilah *Volksgemeenschappen*.¹²

Bergulirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 memang tidak mengenal desentralisasi desa, tetapi para perumusny, misalnya Ryaas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai *selfgoverning community*, yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna istimewa dalam pasal 18 UUD 1945.

¹²*Ibid*, hlm. 16

Pada tanggal 15 Oktober 2004 telah disahkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini pengaturan mengenai desa terdapat dalam Bab XI yaitu dari Pasal 200-pasal 216. Sedangkan penjabarannya lebih lanjut dari ketentuan diatas adalah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang telah disahkan pada tanggal 30 Desember 2005. Keluarnya UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 masih menyisahkan beberapa persoalan dari sisi substansi dan regulasi. Ada beberapa isu krusial yang muncul dalam kerangka substansi dan regulasi itu.¹³

Pada tahun 2014, disahkannya UU Desa disusul dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah karena dianggap bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut sudah tidak relevan lagi. Kemudian ditambah dengan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagai relevansinya. Pada tanggal 2 Februari 2015 kembali disahkan UU Nomor 2 tahun 2015 tentang penetapan peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang perubahan atas UU Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menjadi UU. Pada UU Pemda tidak dijelaskan secara khusus tentang Desa. Mengenai Desa dapat dilihat pada pelaksanaan kewenangan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Provinsi dan kewenangan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota selain itu dijelaskan mengenai posisi desa dalam Perangkat Daerah yakni dibawah koordinasi kecamatan. Setelah itu barulah dikeluarkan UU Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa untuk mengatur kedudukan desa.

Otonomi yang dimiliki desa berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah yang

¹³ *Ibid*

berdasarkan asal-usul dan adat istiadat bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari pemerintah. Desa atau dengan nama lainnya, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Taliziduhu Ndraha menjelaskan tentang pengakuan otonomi di desa adalah sebagai berikut :

- a. Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada “kemurahan hati” pemerintah dapat semakin berkurang.
- b. Posisi dan peran pemerintahan desa dipulihkan, dikembalikan seperti sediakala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa yang menjadi wewenang pemerintahan kabupaten atau kota diserahkan pengaturannya kepada desa. Namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggung jawab terhadap Negara kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah

bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak wewenang dan kebebasan otonomi desa menurut tanggung jawab desa untuk memelihara integritas persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ada perbedaan antara desa dengan kelurahan. Desa merupakan sebagian wilayah administratif yang berada dibawah kecamatan. Wilayah di Indonesia ini dipimpin oleh Kepala Desa secara langsung. Desa ini berupa kumpulan beberapa unit atau pemukiman kecil yang disebut sebagai kampung atau dusun atau banjar atau jorong. Sedangkan Kelurahan sendiri merupakan unit pemerintahan terkecil yang setingkat dengan desa. Namun memiliki perbedaan pada hak yang dimilikinya. Perbedaan secara jelasnya adalah sebagai berikut :¹⁴

1. Pemimpin

Perbedaan yang paling mendasar mengenai Desa dan Kelurahan yaitu pada pemimpinnya. Pemimpin Desa disebut sebagai Kepala Desa atau sering disingkat sebagai Kades. Sedangkan pemimpin dari Kelurahan disebut sebagai Lurah.

2. Status jabatan pemimpin

Tidak hanya memiliki perbedaan nama atau sebutan pemimpin saja tetapi juga memiliki perbedaan pada jabatannya. Pemimpin desa memiliki jabatan sebagai pemimpin desa atau pemimpin daerah tersebut. Sedangkan pemimpin kelurahan atau lurah merupakan perangkat pemerintahan kota atau kabupaten tugasnya di kelurahan tersebut.

¹⁴<http://perbedaanterbaru.blogspot.com/2015/07/6-perbedaan-desa-dan-kelurahan-yang.html>

3. Status kepegawaian

Perbedaan lain yang sangat jelas adalah pada status kepegawaian yang diterima oleh para pemimpin daerah tersebut. bagi Kepala desa atau Kades, ia memiliki status kepegawaian bukan PNS. Sedangkan lurah atau pemimpin Kelurahan memiliki status kepegawaian PNS.

4. Proses pengangkatan

Kades atau Kepala desa dipilih oleh rakyat atau warga daerah tersebut melalui pilkades. Sedangkan Lurah atau kepala Kelurahan mendapatkan jabatannya karena ditunjuk oleh Bupati atau Walikota.

5. Masa Jabatan

Kades memiliki masa jabatan yang hanya 5 tahun untuk setiap periodenya setiap orang yang telah menjadi Kades masih memiliki 1 kesempatan lagi untuk mengajukan diri sebagai Kades. Untuk Lurah sendiri tidak memiliki masa jabatan yang terbatas. Masa jabatannya dapat disesuaikan dengan aturan pensiun sebagai PNS.

6. Pembiayaan pembangunan

Perbedaan lainnya dari desa dan kelurahan dapat anda lihat dari pembiayaan pembangunan. Desa memiliki dana yang berasal dari prakarsa masyarakat sedangkan Kelurahan memiliki dana yang berasal dari APBD.

Pemerintah Negara Republik Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan

Pembangunan Nasional telah menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia.

Desa yang memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilindungi dan dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokrasi sehingga dapat menciptakan landasan yang kukuh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Dengan demikian, tujuan ditetapkan pengaturan desa dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan pasal 3 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa pengaturan desa berasaskan :

- a. Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap asal usul;
- b. Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa;
- c. Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku dimasyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- d. Kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan ditingkat desa dan unsur masyarakat desa dalam membangun desa;

- e. Kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun desa;
- f. Kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa;
- g. Musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak kepentingan. Menurut penulis proses musyawarah desa yang di selenggarakan oleh BPD dalam pembentukan Peraturan Desa sangat penting dilakukan, dikarenakan keterlibatan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan sangat diperlukan untuk menyalurkan masukan yang menjadi keinginan masyarakat desa;
- h. Demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin;
- i. Kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
- j. Partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan. menurut penulis, terkait dengan pengertian partisipasi, dalam hal ini masyarakat harus turut berperan aktif dalam musyawarah desa yang diselenggarakan oleh BPD terkait pembentukan peraturan Desa. Dikarenakan partisipasi masyarakat sangat diperlukan dalam proses pembentukan Peraturan Desa;

- k. Kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
- l. Pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa; dan
- m. Keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa.

Pasal 4 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan pengaturan Desa bertujuan :

- a. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa dengan keberagaman sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik 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 kesejahteraan bersama;
- e. Membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien, efektif, 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 sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;

- h. Memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional;
- i. Memperkuat masyarakat desa dalam subjek pembangunan.

2. Asas dan Tujuan Pembentukan Peraturan Desa

Sesuai amanat UU Nomor 12 Tahun 2011, maka 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. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing desa. Oleh karena itu, sebuah Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam konsep negara hukum yang demokrasi 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.¹⁵

Asas-asas formal meliputi :

1. Asas tujuan jelas (*Het beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. Asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste orgaan*);

¹⁵ Abdul Latif dan Hasbin Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 62

3. Asas perlunya pengaturan (*Het noodzakelijkheid beginsel*);
4. Asas dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*);

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 beginsel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*Het beginsel van de individuelerechtsbedeling*).¹⁶

Asas-asas ini lebih bersifat normatif, meskipun bukan norma hukum, karena pertimbangan etik yang masuk kedalam 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*).

Pada Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 diatur bahwa Peraturan Desa yang didalamnya termasuk adalah Peraturan Desa dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan

¹⁶ Ibid

perundang-undangan yang sifatnya mengatur, termasuk peraturan daerah, juga harus memenuhi asas materi muatan sebagai mana diatur dalam pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011. Berkaitan dengan asas-asas materi muatan tersebut, ada sisi lain yang harus dipahami oleh pengembangan kewenangan dalam membentuk peraturan desa. Pengembangan kewenangan harus dipahami segala macam seluk beluk dan latar belakang permasalahan dalam 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 perundang-undangan akan dapat berlaku secara efektif apabila memenuhi tiga daya laku sekaligus yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologi. Disamping itu juga harus memperhatikan efektifitas/daya lakunya secara ekonomis dan politis, yaitu :

1. 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 di tengah-tengah masyarakat, misalnya agama dan adat-istiadat
2. 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 asas “ retroaktif”, *lex specialis derogat lex generalis*;; “ *lex superior derogat lex inferior*,”; dan “*lex posteriori derogat lex priori*”,

3. 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;
4. 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 sumber daya alam;
5. Landasan politis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejala ditengah-tengah masyarakat.¹⁷

Tidak terpenuhinya kelima unsur daya laku tersebut diatas akan berakibat tidak dapat berlakunya hukum dan perundang-undangan secara 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 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 dilegasikan oleh penguasa. Ia harus berasal dari konkretisasi nilai-nilai

¹⁷<http://zaenal-zaeblogs.blogspot.co.id/2013/07/regulasi-dalam-peraturan-perundang.htm> yang diakses pada tanggal 30 Juli 2018

yang hidup dalam masyarakat. Disinilah awal mula dari fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial yang terkenal itu.

Dari pandangan Pound ini dapat disimpulkan bahwa yang utama adalah nilai-nilai keadilan masyarakat harus senantiasa selaras dengan cita-cita keadilan negara yang dimanifestasikan dalam suatu produk hukum. Kemudian unsur normatif dan empiris dalam suatu peraturan hukum harus ada, keduanya adalah hal yang sama-sama diperlukan. 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 dilegasikan atau diberlakukan sebagai hukum oleh negara.¹⁸

3. Struktur Pemerintahan Desa

Pasal 25 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain. Dalam ilmu manajemen pembantu pimpinan disebut staf. Staf profesional diartikan sebagai pegawai yaitu pimpinan yang memiliki keahlian dalam bidangnya, bertanggung jawab, dan berperilaku profesional dalam menjalankan tugasnya. Selanjutnya pada pasal 26 UU Nomor 6 Tahun 2014 disebutkan Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintah Desa, melaksanakan pembangunan Desa, pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan Masyarakat Desa.¹⁹

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perangkat desa adalah pembantu Kepala Desa dan pelaksana tugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, pasal 25-26

desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Atas dasar tersebut, Kepala Desa memiliki wewenang yang sesuai dengan tugas-tugasnya itu. Diantaranya adalah, bahwa Kepala Desa berwenang untuk :

- 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 ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
- h. Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikan 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. Mengordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- n. Mewakili desa didalam dan diluar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika ada wewenang, tentu ada kewajiban, wewenang yang dimaksud diatas merupakan format yang diakui oleh konstitusi Negara Republik Indonesia. sedangkan untuk kewajiban untuk menjadi Kepala Desa tidaklah mudah, diantaranya adalah :

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika;
2. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
3. Menaati dan menegaskan peraturan perundang-undangan;
4. Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
5. Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
6. Menjalin kerjasama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di desa;
7. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
8. Mengelola keuangan dan aset Desa;
9. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa;
10. Menyelesaikan perselisihan masyarakat di desa;
11. Mengembangkan perekonomian masyarakat desa;
12. Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat desa;
13. Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan desa;
14. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup;
15. Memberikan informasi kepada masyarakat desa.

Dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, kepala desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa membuat rencana strategis desa. Hal ini tercantum pada pasal 55 UU

Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berbunyi badan permusyawaratan desa mempunyai fungsi :

- a. Membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa;
- c. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa.²⁰

Badan Permusyawaratan desa juga memiliki hak untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa, hal ini terdapat dalam pasal 61 huruf a UU Desa yang berbunyi Badan Permusyawaratan Desa berhak :

1. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintahan desa;
2. Menyatakan pendapat atas penyelenggara pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembina masyarakat desa, dan pemberdayaan masyarakat desa; dan
3. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan belanja.

Peraturan pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang petunjuk pelaksanaan UU Desa Pasal 48, dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, kepala desa wajib Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintah desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota, menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Kota, menyampaikan laporan keterangan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran. Lebih lanjut dalam Pasal 51 Kepala Desa menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai mana dimaksud dalam

²⁰*Ibid*, Pasal 55

Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 pasal 48 huruf c setiap akhir tahun anggaran kepada Badan permusyawaratan Desa secara tertulis paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran.²¹

Laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai mana dimaksud pada ayat (1) Paling sedikit memuat pelaksanaan peraturan desa. Laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai mana dimaksud pada ayat (1) digunakan oleh Badan Permusyawaratan Desa dalam melaksanakan fungsi pengawasan kinerja kepala desa. Dari uraian tersebut sudah jelas bahwa Badan permusyawaratan Masyarakat Desa mempunyai peran yang strategis dalam ikut mengawal penggunaan dana desa tersebut agar tidak diselewengkan. Mari kita cermati ketentuan pasal 48 dan 51 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014.

Selain bersama Badan Permusyawaratan Desa, sesuai dengan undang-undang bahwa kepala desa dibantu oleh perangkat desa. Perangkat desa menurut Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa tercantum dalam pasal 48, perangkat desa terdiri atas :

- a. Sekretariat desa;
- b. Pelaksana Kewilayahan; dan
- c. Pelaksana teknis.

Perangkat desa diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan camat atas nama Bupati/Walikota. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat desa bertanggungjawab kepada Kepala Desa. Perangkat desa diangkat dari warga desa yang memenuhi persyaratan, karena tugas pemerintah desa begitu berat maka perangkat desa harus memiliki kemampuan yang memadai untuk bisa mendukung Kepala Desa dalam menjalankan

²¹ Ibid, Pasal 48-51

pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah desa berkewajiban melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sesuai dengan kewenangannya. Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 18 disebutkan bahwa kewenangan desa meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa, berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat desa.²²

Untuk melaksanakan tugas-tugas ini diperlukan susunan organisasi dan perangkat desa yang memadai agar mampu menyelenggarakan pemerintahan dengan baik. Dengan demikian susunan organisasi pemerintahan desa yang ada saat ini perlu dikembangkan sesuai dengan kebutuhan dalam upaya melaksanakan amanat UU Desa. Struktur organisasi pemerintahan desa harus disesuaikan dengan kewenangan dan beban tugas yang harus dilaksanakan. Menurut Asnawi Rewansyah ada 5 (lima) fungsi utama pemerintah yaitu :

1. Fungsi pengaturan/regulasi,
2. Fungsi pelayanan kepada masyarakat,
3. Fungsi pemberdayaan masyarakat,
4. Fungsi pengelolaan aset/kekayaan, dan
5. Fungsi pengamanan dan perlindungan.

Didalam penyusunan suatu undang-undang dilakukan oleh lembaga legislatif dan eksekutif. Lembaga legislatif desa itu sendiri adalah BPD dan eksekutif desa dipegang oleh kepala desa. Lembaga desa sendiri terdiri dari perangkat desa. Perangkat desa yang terdiri dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan

²²*Ibid*, Pasal 18

pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa mempunyai wewenang :

- a. Memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan BPD.
- b. Menetapkan peraturan desa.
- c. Menetapkan anggaran pendapatan belanja Desa.
- d. Mengembangkan kehidupan sosial budaya Desa.
- e. Membina kehidupan Masyarakat Desa.
- f. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja pemerintah Desa yang memiliki kedudukan yang sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintah, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Badan Permusyawaratan Desa berfungsi :

1. Membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, dan
3. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Pada teks hukum Pasal 19 perlu dipahami konstruksi hukumnya, bahwa ada kewenangan yang diurus oleh desa dan ada kewenangan yang berasal dari penugasan dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Jika kita mengacu pada UU Nomor 6 Tahun 2014, hal tersebut ditegaskan pada Pasal 22 yang menyatakan :

- a. Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah Kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- b. Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya.

Berdasarkan Pasal 22 ada empat penugasan yang bisa datang dari pemerintah, dan atau pemerintah daerah (bisa pemerintahan Daerah Provinsi, bisa Pemerintahan Kabupaten Kota) yakni pertama penyelenggaraan pemerintahan Desa, kedua pelaksanaan Pembangunan Desa, ketiga pembinaan kemasyarakatan Desa, dan keempat pemberdayaan masyarakat Desa.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Adapun ruang lingkup penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah Bagaimakah Kedudukan Peraturan Desa dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara yang teratur dan terfikir secara runtut dan dengan baik dengan menggunakan metode ilmiah yang bertujuan untuk menemukan, mengembangkan

maupun guna menguji kebenaran dan\atau ketidak benaran dari suatu pengetahuan, gejala atau hipotesis.²³

1 Spesifikasi Penelitian

a) Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut antara lain : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011.

b) Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Deskriptif adalah bahwa penelitian ini menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia terkait dengan Kedudukan Peraturan Desa dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

c) Pendekatan Penelitian

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dengan regulasi yang bersangkutan paut dengan kedudukan peraturan desa dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2 Data Penelitian

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terbagi atas :

²³Soerjono Soekanto, 2006, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rajawali Pers, hlm. 7

- a) Bahan hukum primer yaitu berbagai bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Hirarki Perundang-undangan Bahan hukum sekunder yaitu berbagai bahan kepustakaan berupa buku, jurnal, bahan kuliah, hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini.
- b) Bahan hukum tertier yaitu berbagai bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris serta pencarian pada website-website yang relevan.

C. Teknik Pengumpulan Data

Jenis data dalam penelitian ini meliputi data sekunder. Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan untuk mengumpulkan data melalui pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan, literatur, tulisan-tulisan para pakar hukum, bahan kuliah, putusan-putusan hakim yang berkaitan dengan penelitian ini.

D. Analisa Data

Analisa data yang dilakukan secara kualitatif yakni pemilihan teori-teori, asas-asas, norma-norma, doktrin dan pasal-pasal di dalam perundang-undangan terpenting yang relevan dengan permasalahan. Membuat sistematika dari data-data tersebut sehingga akan menghasilkan klasifikasi tertentu sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Data yang dianalisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian secara sistematis pula, selanjutnya semua data diseleksi, diolah kemudian dinyatakan secara deskripsif sehingga dapat memberikan solusi terhadap permasalahan yang dimaksud.

