

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara diperlukan pembentukan peraturan Perundang-Undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat. Sebagai suatu upaya dalam melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat dijadikan pedoman dan acuan bagi para pihak yang berhubungan dalam pembentukan peraturan Perundang-Undangan¹.

Dalam setiap pembuatan kebijakan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam pembentukan peraturan Perundang-Undangan². Partisipasi publik merupakan bagian dari pelaksanaan demokrasi ditingkat desa sekaligus penerapan prinsip transparansi dalam pembuatan kebijakan³. Sebagai sebuah produk politik, 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

¹ Maria Farida Indriati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta, PT Kanisius, 2007, hlm. 1

² Pasal 96 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

³ Muhamad Yasin, Dkk, *Anotasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, Hlm. 253

Peraturan Desa. Dalam konteks pembuatan Peraturan Perundang-Undangan partisipasi publik bersifat wajib meskipun implikasinya tidak selalu berimbas pada pembatalan peraturan. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa mengatur tentang konsultasi dan pemberian masukan dalam proses legislasi peraturan di tingkat desa. Sesuai dengan Pasal 82 ayat (5) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menegaskan “*Masyarakat Desa berpartisipasi dalam Musyawarah Desa untuk menanggapi laporan pelaksanaan Pembangunan Desa*”⁴. Partisipasi masyarakat desa disalurkan melalui musyawarah desa yang merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa⁵.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa,

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 Indonesia⁶.

Oleh karena Desa berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional maka perlu adanya

⁴ Pasal 82 ayat (5) UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)

⁵ M.Silahudin, *Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, Kementrian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 23

⁶ Pasal 1 angka 1 UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)

Undang-Undang tentang Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah sebagai perwujudan dari ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 *“Negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang”*⁷. Yang menjadikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang diakui dan dijamin oleh negara. Sebagai kosekuensi suatu desa diberi kewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka perlu adanya Peraturan Desa sebagai suatu peraturan untuk menjalankan kewenangan tersebut⁸. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menjelaskan bahwa *“Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa”*⁹.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Desa termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundangan-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c jo. Pasal 7 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan¹⁰. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12

⁷ Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 248

⁹ Pasal 1 angka 7 UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)

¹⁰ <http://m.hukumonline.com/klinik/detail/lt50bedd1f29158/status-peraturan-desa-setelah-berlakunya-uu-no-12-2011>. di akses pada 26 september.

Tahun 2011, Peraturan Desa tidak lagi disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu jenis dan masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan¹¹. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menegaskan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di Indonesia sebagai suatu Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas¹²:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Akan tetapi, kedudukan Peraturan Desa sebenarnya masih termasuk peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011¹³:

- (1) 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.

¹¹ Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Desa, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 260

¹² Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

¹³ Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

- (2) 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.

Dengan demikian, Peraturan Desa sebagai peraturan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang yaitu Kepala Desa merupakan jenis Peraturan Perundang-Undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pedoman Teknis pembentukan Peraturan Desa diatur dalam Pasal 5 – Pasal 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa, pembentukan Peraturan Desa melalui beberapa tahapan yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan¹⁴. Selanjutnya Pasal 14 – Pasal 20 mengatur mengenai prosedur evaluasi, klarifikasi, dan pembatalan Peraturan Desa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Atau Kota.

Setelah melalui proses pembentukan Peraturan Desa, Peraturan Desa Loceret Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Minuman Keras diserahkan sebagian hukum Kabupaten Nganjuk untuk mendapat evaluasi dan klarifikasi. Salah satu kendala dalam pembentukan Peraturan Desa Loceret Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Minuman Keras yaitu, adanya penolakan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk. Ditolaknya Peraturan desa tersebut sebelum melalui proses evaluasi dan klarifikasi, karena muatan isi dari Peraturan Desa dianggap telah di atur dalam peraturan yang lebih tinggi

¹⁴ Pasal 5 – Pasal 13 Permendagri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2091).

(Peraturan Daerah). Padahal menurut Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa diatur bahwa peraturan desa dapat ditolak jika bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengambilan judul “Analisis Yuridis Kesesuaian Alasan Dalam Penolakan Peraturan Desa Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten” adalah untuk mengetahui penolakan dalam pembentukan Peraturan Desa Loceret Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Minuman Keras karena sudah diatur oleh peraturan yang lebih tinggi (Peraturan Daerah) Kabupaten Nganjuk sah menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

1.2. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi Rumusan Masalah dalam Skripsi ini adalah apakah penolakan Peraturan Desa Loceret Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Minuman Keras karena sudah diatur oleh peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk sah menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan-tujuan dalam penulisan Skripsi ini adalah untuk mengetahui penolakan dalam pembentukan Peraturan Desa Loceret Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Minuman Keras karena sudah diatur oleh peraturan yang lebih tinggi (Peraturan Daerah) Kabupaten Nganjuk sah menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi dunia pendidikan terutama dalam bidang hukum khususnya Fakultas Hukum di Universitas yang ada di Indonesia serta dapat dijadikan acuan atau landasan dalam suatu pemahaman mengenai mekanisme dalam proses pembentukan Peraturan Desa.

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang terkait dalam penelitian ini, diantaranya :

- a. Sebagai masukan bagi penulis yang diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat sebagai wujud implementasi ilmu yang di dapat pada waktu kuliah.
- b. Sebagai masukan bagi Pemerintah Desa Loceret dalam proses pembentukan Peraturan Desa.
- c. Sebagai masukan untuk jurusan Ilmu Hukum dalam memberikan arahan kepada mahasiswa untuk lebih memahami mekanisme dalam proses pembentukan Peraturan Desa yang diterapkan di Indonesia.
- d. Agar dapat dijadikan referensi bagi mahasiswa dalam mengkaji proses pembentukan Peraturan Desa dan sebagai media atau tempat untuk memperlancar penyelesaian menulis skripsi.

1.5. Keaslian Penelitian

Untuk mencegah terjadinya penyusunan secara ulang, maka dengan itu perlu kiranya untuk dilakukan telaah keaslian, yaitu dengan mencari karya-karya yang telah ada yang berkaitan dengan pembahasan ini sehingga bisa diketahui dimana posisi yang penting dari penelitian ini. Karya-karya ilmiah yang sudah ada terlebih dahulu antara lain, sebagai berikut:

No.	Nama Peneliti	Judul	Fokus Pembahasan
1.	Stefanus Chrissanctus da Cunha.	Peran Kepala Desa Dan Badan Permasyarakatan Desa Dalam Sosialisasi Undang-Undang Desa.	Penelitian di fokuskan pada peran Pemerintah Desa dalam melakukan sosialisasi mengenai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa kepada masyarakat di Desa Amol, Kecamatan Miomafo Timur, Kabupaten Timor Tengah Utara.
2.	Prayoza Saputra.	Optimalisasi Peran Badan Permasyarakatan Desa Dalam Pembentukan Peraturan Desa.	Penelitian di fokuskan pada optimalisasi peran Badan Permasyarakatan Desa Dalam Pembentukan Peraturan Desa di Desa Tridayasakti dalam menjalankan fungsi legislasi yang dapat menjadi acuan terlaksananya penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang sesuai menurut Peraturan Perundang-Undangan.
3.	Mariance Magdalena Hasibuan.	Optimalisasi Peran Badan Permasyarakatan Desa (BPD) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.	Penelitian di fokuskan pada analisa mengenai peran Badan Permasyarakatan Desa yang dinilai belum optimal dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya di Desa Aek Goti Kecamatan Silangkitang Kabupaten Labuhanbatu Selatan.
4.	Khairul Umam	Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa Tlagah Kecamatan Banyuates Kabupaten Sampang Berdasarkan Peraturan Daerah Sampang Nomor 1 Tahun 2015	Penelitian di fokuskan pada analisa mengenai pelanggaran dalam proses penyelenggaraan pemilihan kepala desa di Desa Tlagah Kecamatan Banyuates Kabupaten Sampang dan di analisa dengan Peraturan Daerah Sampang Nomor 1 Tahun 2015

5.	Ahmad Sholikin Friyani	Pembentukan Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Perundang-Undangan	Penelitian di fokuskan pada proses pembentukan Peraturan Desa serta kedudukan Peraturan Desa pada sistem hierarki peraturan Perundang-Undangan. Selain itu penulisan skripsi bertujuan untuk mengetahui apakah di perlukan adanya Naskah Akademik dalam proses pembentukan Peraturan Desa.
----	---------------------------	---	--

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan tugas akhir ini adalah penelitian hukum Normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum Normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka¹⁵. Penelitian hukum Normatif mencakup penelitian asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Penelitian ini bersifat deskriptif analisis dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan desa.

1.6.2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan dua jenis pendekatan antara lain:¹⁶ pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*), yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 13

¹⁶ *Ibid*, hlm. 95

regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani dan pendekatan konsep (*Conseptual Approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan atau pemikiran-pemikiran yang berkembang dalam disiplin hukum¹⁷. Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan dan pengawasan peraturan desa. Pendekatan Perundang-Undangan digunakan untuk mengkaji Undang-Undang yang berkaitan dengan pembentukan dan pengawasan Peraturan Desa dalam sistem hukum perundang-undangan.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, Teknik pengumpulan data menggunakan data sekunder dengan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

1.6.3.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang telah bersifat *autoritatif*, maksudnya mempunyai otoritas¹⁸. Bahan hukum utamanya terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan berupa legislasi dan regulasi serat catatan-catatan resmi atau berupa

¹⁷ *Ibid*, hlm. 181

¹⁸ *Ibid*, hlm. 133

risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang memiliki kekuatan hukum yang tetap¹⁹, adapun Sumber Bahan Hukum Primer tersebut adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).
- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran

¹⁹ *Ibid*, hlm. 187

Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5717) .

- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2091).
- g. Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 08 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Ketentraman Dan Ketertiban Umum (Lembaran Daerah Kabupaten Nganjuk Tahun 2015 Nomor 02).
- h. Peraturan Desa Loceret Nomor 05 Tahun 2018 tentang Minuman Keras (Lembaran Desa Loceret Tahun 2018 Nomor 10).

1.6.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah sumber bahan hukum berupa semua publikasi tentang hukum yang tidak merupakan dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, kamus-kamus hukum²⁰. Bahan hukum yang digunakan pada penulisan ini yaitu berupa buku-buku yang berkaitan dengan Peraturan Desa dan buku-buku tentang penelitian hukum.

²⁰ *Ibid*, hlm. 196

Jurnal-jurnal hukum, kamus hukum, skripsi serta literatur dari media internet yang berhubungan dengan Peraturan Desa.

1.6.3.3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dianggap perlu untuk memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder²¹. Bahan hukum tersier didapatkan dari kamus besar bahasa Indonesia dengan cara penelusuran pustaka.

1.6.4. Metode Analisa Data

Dalam penelitian ini bahan hukum diolah dan dianalisis dengan langkah berfikir sistematis, dimana bahan hukum primer dan sekunder dianalisis dengan langkah-langkah normatif. Dilanjutkan dengan pembahasan secara deskriptif terhadap pokok bahasan permasalahan “Penolakan Peraturan Desa Loceret Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Minuman Keras karena sudah diatur oleh peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk sah menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa”. Bahan hukum tersier digunakan untuk melakukan penelaahan dengan mengacu kepada petunjuk yang mampu menjelaskan tentang istilah-istilah.

²¹ *Ibid*, hlm. 183