

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam sistem demokrasi dan Negara hukum modern, sudah umum diketahui bahwa kekuasaan Negara dibagi dan dipisahkan antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pada pokoknya, kekuasaan untuk atau membuat aturan dalam kehidupan bernegara dikonstruksikan berasal dari rakyat yang berdaulat yang dilembagakan dalam organisasi Negara di lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan cabang kekuasaan pemerintah Negara sebagai organ pelaksana atau eksekutif hanya menjalankan peraturan-peraturan yang ditetapkan. Cabang kekuasaan kehakiman atau judikatif bertindak sebagai pihak yang menegakkan peraturan-peraturan itu melalui proses peradilan yang independen.¹

Undang-undang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum. Karenanya, proses pembentukan undang-undang akan sangat dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianut oleh Negara tempat undang-undang itu dibentuk. Sehingga, untuk mengkaji pembentukan undang-undang secara komprehensif, haruslah dimulai dengan mengkaji sistem hukum itu sendiri.²

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, yang memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. Selanjutnya, peraturan pemerintah dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang. Sedangkan keputusan

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Pertama, Konstitusi Perss. Jakarta, 2006, hlm. 213

² Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 31

presiden yang bersifat mengatur, dibuat oleh presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan. Khusus untuk peraturan daerah, yang merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan, bentuknya meliputi: peraturan daerah provinsi dibuat DPRD provinsi bersama dengan Gubernur. Kemudian, peraturan daerah kabupaten/kota, yang dibuat oleh DPRD kabupaten/kota bersama bupati/walikota. Selanjutnya dikenal pula peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat, diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.³

Dalam setiap pembuatan kebijakan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁴ Partisipasi publik merupakan bagian dari pelaksanaan demokrasi di tingkat desa, sekaligus penerapan prinsip transparansi pembuatan kebijakan. Dalam konteks pembuatan peraturan perundang-undangan, partisipasi publik bersifat wajib meskipun implikasinya tak selalu berimbas pada pembatalan peraturan. UU Desa mengatur tentang konsultasi dan pemberian masukan dalam proses legislasi peraturan di tingkat desa.⁵

Penyusunan peraturan desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa, seperti kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul

³ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 58-59

⁴ Lihat pasal 96 ayat (1) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵ Muhamad Yasin, dkk, *Anotasi Undang-Undang No. 06 Tahun 2014 Tentang desa*, Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO) hlm. 253

desa, kewenangan yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan di atasnya sebagai urusan desa, penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan dan urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa, yang tentu saja dalam penyusunannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan undang-undang yang lebih tinggi.⁶

Keterbatasan pengaturan tentang mekanisme pembentukan peraturan desa di dalam Undang-Undang sebelumnya, akhirnya di atur dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang desa, serta Peraturan menteri dalam negeri Nomor 111 tahun 2014 tentang pedoman teknis peraturan desa. Dalam pasal 83 peraturan pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tata cara penyusunan peraturan desa adalah sebagai berikut:

1. Rancangan peraturan desa di prakarsai oleh pemerintah desa.
2. Badan permusyawaratan desa dapat mengusulkan rancangan peraturan desa kepada pemerintah desa.
3. Rancangan peraturan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) wajib dikonsultasikan ke masyarakat desa untuk mendapatkan masukan.
4. Rancangan peraturan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di tetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama badan permusyawaratan desa.

⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 252

Dari uraian di atas sesungguhnya sangat relevan dalam melihat implementasi dan efektifitas produk hukum desa, karena pada kenyataannya lembaga lembaga pemerintahan desa yang berwenang membentuk perdes di desa, yakni kades dan badan permusyawaratan desa (BPD) belum mampu merumuskan rancangan peraturan desa (raperdes) yang dapat diterima dari sisi teknik perancangan peraturan perundang undangan bahkan sebagian besar belum tahu secara persis apa itu perdes dan bentuk bentuknya. Peraturan desa akan lebih operasional lagi jika pembentukan tidak hanya terikat pada asas legalitas, akan tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subyek dan objek hukum yang hendak diatur serta diawali dengan pembentukan naskah akademik terlebih dahulu.

Kondisi faktual tersebut yang kemudian menjadi kendala utama jalannya roda pemerintahan desa, padahal hakikat hukum “otonomi desa” didalamnya melekat wewenang untuk mengatur (disamping mengurus) kepentingan masyarakat desa setempat.⁷

Berdasarkan peraturan menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan desa, pembentukan peraturan desa melalui beberapa tahapan yaitu: Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan, Pengundangan, dan Penyebarluasan. Terkait dengan pengawasan dan pembinaan, pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa⁸, Dari rumusan ini terlihat ada dua jenis pembinaan dan pengawasan yang dilakukan, yaitu (a) melakukan evaluasi dan (b) melakukan pengawasan terhadap Perdes.

⁷*Ibid*, hlm. 72

⁸Lihat pasal 115 huruf (e) Undang-Undang Nomor 06 tahun 2014 Tentang Desa

Seperti disinggung pada bagian terdahulu, Perdes adalah jenis *regelling* (peraturan perundang-undangan) yang oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak dimasukkan lagi ke dalam tata urutan (hierarki) perundang-undangan. Meskipun demikian, Peraturan Desa tetap sah dan mengikat sepanjang memenuhi syarat formil dan materiil. Jika tidak memenuhi syarat, maka Perdes tidak bisa mengikat dan diberlakukan. Bahkan sebelum disahkan menjadi Perdes, Rancangan Perdes masih bisa diutak-atik. Inilah yang oleh penyusun Undang-Undang Desa disebut sebagai ‘evaluasi’ dalam rangka binwas Perdes. Kesimpulan ini bisa dibaca antara lain dari rumusan Pasal 69 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU Desa yang memberikan wewenang kepada bupati/walikota untuk melakukan evaluasi Rancangan Perdes tentang APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintahan desa.⁹

Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam pasal 84 ayat (4), menyatakan: “*Peraturan Desa yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada bupati/walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) Hari setelah diundangkan*”.

Yang mana pada intinya setelah Peraturan Desa selesai dibentuk harus disampaikan kepada Bupati/Walikota untuk dijadikan bahan evaluasi atau klarifikasi. Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa menjelaskan terkait dengan pengawasan dan pembinaan hanya berupa evaluasi dan klarifikasi.¹⁰

⁹Muhamad Yasin, dkk, Anotasi Undang-Undang No. 06 Tahun 2014 Tentang desa hlm. 520

¹⁰Muhammad Rendy Ramadhan, *Pengawasan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Dalam proses Pembentukan Peraturan Desa (Studi di Kabupaten Jombang)* Artikel skripsi program studi ilmu hukum program sarjana Universitas Brawijaya Malang. 2015.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka permasalahan yang dikaji adalah:

1. Bagaimana pembentukan peraturan desa dalam sistem hukum perundang-undangan?
2. Apakah diperlukan naskah akademik dalam pembentukan peraturan Desa?

1.3 Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dari penulisan hukum ini diantaranya adalah :

1. Untuk mengetahui pembentukan peraturan desa dalam hukum perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui apakah naskah akademik diperlukan atau tidak dalam pembentukan peraturan desa

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Memberikan pemahaman mengenai sejarah pembentukan peraturan desa dalam sistem hukum perundang-undangan
- b. Memberikan pemahaman mengenai pentingnya naskah akademik dalam pembentukan peraturan desa.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Dapat memberikan penjelasan mengenai sejarah pembentukan peraturan desa dalam sistem hukum perundang-undangan
- b. Dapat memberikan penjelasan mengenai naskah akademik dalam pembentukan peraturan desa.

1.5 Keaslian

Setelah melakukan pencarian dari berbagai sumber, telah ditemukan karya tulis yang hampir sama yaitu Pembentukan Peraturan Desa Ditinjau Dari Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Dalam Prespektif Asas Keterbukaan (Studi Desa Cangkol Kecamatan Mojolaban Kabupaten Sukoharjo) yang ditulis Merry Paulina Happy Artikel skripsi program studi ilmu hukum program sarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta Dan Pengawasan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Dalam proses Pembentukan Peraturan Desa (Studi di Kabupaten Jombang) yang ditulis Muhammad Rendy Ramadhan Artikel skripsi program studi ilmu hukum program sarjana Universitas Brawijaya Malang. Dalam kedua karya tulis tersebut, membahas tentang pembentukan peraturan desa melalui metode penelitian empiris dan menggunakan bahan hukum primer berupa undang-undang yang sudah tidak dipakai, seperti permendagri No. 29 tahun 2006 tentang pedoman pembentukan dan mekanisme penyusunan peraturan desa diganti dengan permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang pedoman teknis peraturan desa. Perbedaannya dengan penulisan skripsi ini adalah selain menggunakan metode penelitian normatif, skripsi ini tidak hanya membahas pembentukan peraturan desa, melainkan juga membahas pengawasan pembentukan peraturan desa.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu hal yang harus diperhatikan dalam penulisan penelitian hukum, sebab penggunaan metode memberikan kejelasan terhadap arah penelitian tersebut dan merupakan ciri khas dari ilmu sehingga dapat tercapainya dalam 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 ialah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka.¹¹ 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 desa dalam sistem hukum perundang-undangan.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan 2 jenis pendekatan, antara lain:¹² pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut-paut 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 hukum

Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan Peraturan Desa, Pengawasan dan pengujian pembentukan Peraturan Desa. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji pembentukan dan pengawasan serta pengujian peraturan desa dalam sistem hukum perundang-undangan.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, 2001 hlm. 13-14

¹² Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010 hlm 95

1.6.3 Bahan Hukum

Untuk memperoleh hasil yang baik tentunya ditunjang oleh data yang akurat dan valid, data tersebut didapat dari sumber-sumber yang berkaitan dan terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam masalah yang diteliti. Maka adapun sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoratif, yang artinya bahan hukum yang memiliki otoritas.¹³ Bahan hukum primer dalam penelitian ini sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945.
- b. Undang-undang No. 06 Tahun 2014 Tentang Desa.
- c. Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.
- d. Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang No. 06 Tahun 2014 Tentang desa.
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi yang meliputi buku, jurnal, kamus, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹⁴

3. Bahan Hukum Tersier

¹³ Peter Mahmud marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, kencana, 2005, hlm. 181

¹⁴ *Ibid.* hlm. 182

Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum tersier dapat berupa *encyclopedia* dan kamus hukum.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan baik terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, dengan cara mencari, memperoleh, menganalisis semua referensi berupa peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli dalam buku-buku, situs media internet, narasumber, kamus, yang berkaitan dengan pembentukan, pengawasan dan pengujian peraturan desa dalam sistem hukum perundang-undangan.

1.6.5 Metode Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan dengan mengklasifikasi data bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Tujuan mengklasifikasi bahan hukum primer dan sekunder yakni untuk mempermudah dalam menganalisis data. Analisis data bahan hukum primer dimaksudkan untuk mengkaji dan memahami peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan desa dalam sistem hukum perundang-undangan.

1.7 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini terdiri atas empat bab, dimana setiap bab tersusun menjadi beberapa sub bab, hal ini untuk lebih menjelaskan tentang ruang lingkup penelitian yang dilakukan secara komprehensif, sehingga sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika dalam penulisan penelitian.

Bab II Tinjauan pustaka mengenai pengertian, sejarah, dan proses pembentukan peraturan desa dan pengawasan peraturan desa, berisi tentang definis, asal mula peraturan desa di Indonesia serta sejarah perkembangannya dalam peraturan perundang undangan di Indonesia dan pengawasan peraturan desa menurut UU No. 06 Tahun 2014 Tentang Desa.

Bab III Pembahasan mengenai pembentukan dan pengawasan peraturan desa dalam hukum perundang-undangan ditinjau dari UU N0. 06 Tahun 2014 Tentang Desa, berisi tentang penjelasan mengenai pembentukan peraturan desa dalam sistem hukum perundang-undangan.

Bab IV Penutup berisi tentang kesimpulan terhadap hasil analisis terhadap rumusan masalah yang dikaji dan saran merupakan usulan yang menyangkut aspek operasional, konkrit, dan praktis berwujud solusi atas permasalahan hukum yang dikaji.