

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam era otonom daerah sesuai dengan ketentuan dalam UU No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.¹Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagai mana di maksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.²

Dalam perkembangannya, yakni dengan kehadiran UU. No. 6/2014 tentang Desa. Desa adalah sebuah badan hukum (rechtspersoon) dalam pengertian yang abstrak, yang berlandaskan kepada kedaulatan rakyat (volks souvereintiteit) dan berhak untuk menentukan hidup matinya sendiri, menentukan besar kecilnya sendiri, mengatur dan mengurus pemerintahan dan rumah tannganya sendiri, serta berhak

¹Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

²Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7 ,Tambahan Lembaran Negara Nomor 5495)

mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri termasuk hak atas tanah dengan airnya, gunungnya dan jurangnya. Menurut pasal 69 ayat (2) UU Desa peraturan sebagaimana yang di maksud pada ayat (1) yang berbunyi jenis peraturan di desa terdiri atas peraturan desa, peraturan bersama kepala desa, dan peraturan kepala desa. Ayat (2) berbunyi dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang memegang kekuasaan tertinggi di desa ialah rapat desa. Rapat desa adalah sebuah majelis yang menurut hukum adat biasanya disusun dari berbagai golongan penduduk yang berhak hadir dan memberi suara dalam rapat desa³. Tidak di kenalnya istilah peraturan desa dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengingatkan keadaan yang sama pada era orde baru, dimana pada era otoritarian ini tidak di kenal juga istilah peraturan desa melainkan hanya di kenal dengan keputusan desa merumuskan bahwa, Kepala desa menetapkan keputusan desa setelah di musyawarahkan atau di mufakatkan dengan lembaga Musyawarah Desa. Dengan rumusan tersebut, maka keputusan desa di tetapkan setelah diadakan mekanisme musyawarah di desa antara kepala desa dengan lembaga musyawarah desa.⁴

³ Soetardjo Karto Hadikoesoemo, Desa, Cetakan pertama, PN Balai pustaka, Jakarta, 1984, Hlm. 205-206.

⁴ Ni'matul Huda, Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan, FH UII press, Yogyakarta, 2014. Hal.374

Kedudukan peraturan desa sebagai produk hukum desa mendapat posisi yang lebih kuat dan jelas, dari ketentuan pasal 69 dan pasal 70 UU Desa di atur antara lain: jenis-jenis perdes, proses pembentukan peraturan Desa. Kehadiran UU Desa di sisi lain berjalan selaras dengan perubahan UU. No 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah. Pasal 57 UU Pemerintah daerah tersebut mnyebutkan bahwa pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat Daerah. Selanjutnya, di pasal 209 ayat (1) UU tersebut di tegaskan bahwa perangkat daerah provinsi terdiri atas : a. Sekretariat; b. Sekretariat DPRD; c. Inspektorat; d. Dinas ; dan e. Bahan. Sedangkan dalam ayat (2) pasal tersebut disebutkan perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas: a. Sekretariat daerah; b. Sekretariat DPRD; c. Inspektorat; d. Dinas; e. Bahan; f. Kecamatan .

Tindak lanjut UU desa maupun UU pemerintah daerah (UU.No. 23 Tahun 2014) dapat dilihat dari berbagai peraturan pelaksanaannya. Sebagai contoh, ketentuan pasal 16 ayat 1 Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia No. 1/2014. Tentang pembentukan produk hukum daerah yang berbunyi. produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, perkada, peraturan bersama kepala daerah, peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah,keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD, dan keputusan badan kehormatan DPRD.

Dimana sebelumnya dalam pasal 2 permendagri No 1/2014 di tegaskan produk hukum daerah hanya terdiri dari dua yaitu : a) pengaturan; dan b) penetapan. Selanjutnya kedua jenis produk hukum tersebut di jabarkan lebih lanjut dalam pasal 3 yakni : a) perda atau nama lainnya; b) perkada; c) peraturan bersama kepala daerah; dan d) peraturan DPRD. Dari uraian di atas dapat di simpulkan bahwa hierarki pemerintahan daerah kini di tegaskan hanya sampai denngan level kecamatan. Di sisi lain,dapat di katakan bahwa, negara republik indonesia mengakui dan melindungi ciri dan kelokalan desa. Konsekuensinya kedudukan perdes sebaiknya di lihat bukan sebagai bagian dari rezim pemerintahan daerah karena selain UU pemda sudah tidak memasukkan lagi pemerintahan desa sebagai bagian dari rezim pemerintahan daerah, juga oleh karena UU desa telah menegaskan lahirnya rezim pemerintahan desa⁵. Dalam membentuk peraturan desa harus mengacu dan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

1. kejelasan tujuan ;
2. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
3. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. dapat di laksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan

⁵ Prof. Jimli Asshiddiqie, Universitas Indonesia. Jakarta, Hal 33 dst. Dalam Jurnal Konstitusi, Volume 13, No 3, 2016

Dengan demikian dapat di ketahui bahwa untuk mewujudkan peraturan hukum daerah maupun di tingkat desa yang baik, pemerintah desa senantiasa wajib mengakses asas-asas umum perundang-undangan yang baik kedalam peraturan hukum yang akan dibentuk dan di terapkan nantinya di desa. Adapun implementasi asas-asas umum perundang-undangan yang baik, meliputi prosedur, mekanisme pembahasan, penetapan dan pengundangan atas suatu reperdes sampai menjadi peraturan desa seharusnya memiliki nama, dasar-dasar pertimbangan dan materi muatan yang baik dan sesuai dengan prosedur yang benar .⁶

Oleh sebab itu dapat di ketahui bahwa urgensi asas-asas umum tertib perundang-undangan yang baik seluruhnya dapat di implementasikan dengan baik ketika dalam proses pembentukan maupun dalam bagian-bagian peraturan hukum di tingkat desa di terapkan sebagaimana mestinya. Asas tujuan yang jelas asas organ atau lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan telah di implementasikan dalam peraturan desa sedangkan manfaat dari menaati asas-asas pembentukan peraturan desa yang baik, maka peraturan yang di buat akan lebih mudah untuk dapat di terapkan di tengah-tengah masyarakat karena hal tersebut sudah dan telah sesuai dengan prosedur pembentukan maupun dalam pengaturan materi muatan peraturan di tingkat desa yang berlaku

⁶ Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H. S.U Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif, 2013 hlm. 94

sehingga segala hal yang telah di rencanakan akan dapat berjalan dengan efektif dan implementatif.

Pembentukan peraturan hukum (perdes) yang demokratis hanya akan terjadi dan terwujud apabila di dukung oleh penerapan asas-asas pembentukan peraturan desa yang baik dan pemerintahan desa yang baik pula, namun begitu juga sebaliknya pemerintahan yang baik akan diperkuat dengan peraturan hukum yang baik maka pemerintahan yang ideal dan demokratis dapat terwujud. Dengan demikian, terdapat hubungan timbal balik dan saling menunjang antara pemerintahan yang baik dengan peraturan hukum yang demokratis⁷. Di awal tahun 2015, ketika masyarakat desa menuntut untuk segera di implementasikannya UU Desa, khususnya alokasi dana desa seperti yang di janjikan setiap desa akan mendapatkan rp. 1 miliar, pemerintah justru bersitegang saling berebut implementasi UU Desa, antara kementerian dalam negeri, kementerian pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi dan kementerian desa, pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi karena besaran dana desa mencapai puluhan triliun per tahun. Sehingga masyarakat khawatir kalau persoalan dana desa ini dilitisasi nasib UU Desa hanya akan indah di atas kertas tetapi tidak bisa diimplementasikan⁸. Sementara itu, BPD yang seharusnya mewakili masyarakat hingga kini tak mampu melaksanakan fungsi utamanya itu.

⁷ Ibid. Hlm. 99

⁸ Dr. Ni'matul Huda, SH. M.HUM. Hukum Pemerintahan Desa, 2015. Hlm 208

Satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah, banyak pihak (termasuk masyarakat) yang berpendapat bahwa peraturan desa merupakan kewenangan penuh pemerintah desa untuk menyusunnya tanpa perlu mendengarkan pendapat masyarakat. Apapun alasannya, rendahnya partisipasi masyarakat menyebabkan peraturan desa yang ditetapkan, padahal jelas-jelas merugikan masyarakat. Idealnya, filter pertama untuk menyaring peraturan desa justru harus berasal dari masyarakat selama proses penyusunan. Seharusnya, masyarakat pula yang pertama berteriak ketika ada sebuah peraturan desa yang merugikan atau membebani masyarakat secara berlebihan⁹.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana unsur kepentingan umum digunakan sebagai analisis untuk pembatalan peraturan desa?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana Kepentingan Umum Sebagai Alasan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota Dalam Membatalkan Peraturan Desa.
2. Mendeskripsikan dan menjelaskan tentang bagaimanakah dasar pemerintah daerah dalam membatalkan peraturan desa.

⁹Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H. SU Pembentukan Peraturan Desa partisipatif, 2013.
Hlm 185

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini selain mempunyai tujuan yang jelas, juga diharapkan memberikan manfaat. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, setiap hasil penelitian tentunya dapat menjadi referensi ilmiah dan peningkatan wawasan bagi masyarakat dan komunitas ilmiah, khususnya bagi pihak yang terkait. Secara spesifik penelitian ini dapat menjadi rujukan dalam melihat Kepentingan Umum Sebagai Dasar Pemerintah Daerah Kabupaten/kota Dalam Membatalkan Peraturan Desa.

1.4.2. Manfaat Praktis

1.4.2.1. Bagi Mahasiswa

- a. Dapat mengetahui Kepentingan Umum Sebagai Alasan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota Dalam Membatalkan Peraturan Desa.
- b. Dapat mempelajari lebih dalam mengenai Kepentingan Umum Sebagai Alasan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota Dalam Membatalkan Peraturan Desa.

1.4.2.2. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang Kepentingan Umum Sebagai Dasar pemerintah Daerah Kabupaten/kota Dalam Membatalkan Peraturan Desa.

1.4.2.3. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang Kepentingan Umum Sebagai Dasar Pemerintah Daerah Kabupaten/kota Dalam Membatalkan Peraturan Desa.

1.5. Keaslian

Plagiatisme atau sering disebut plagiat adalah penjiplakan atau pengambilan karangan, pendapat, dan sebagainya dari orang lain dan menjadikannya seolah karangan dan pendapat sendiri.

Plagiat adalah perbuatan secara sengaja atau tidak sengaja dalam memperoleh atau mencoba memperoleh kredit atau nilai untuk suatu karya ilmiah, dengan mengutip sebagian atau seluruh karya dan/atau karya ilmiah pihak lain yang diakui sebagai karya ilmiahnya, tanpa menyatakan sumber secara tepat dan memadai.¹⁰

Penulisan penelitian skripsi ini yang berjudul **“Kepentingan Umum Sebagai Alasan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Dalam Membatalkan Peraturan Desa”** ialah hasil karya penulis, menurut

¹⁰ Pasal 1 Angka 1 Permendiknas No. 17 Tahun 2010 tentang Pencegahan Penanggulangan Plagiat di Perguruan Tinggi.(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 51055)

pengetahuan penulis ketika penulis memulai penelitian ini belum ada yang sama, Oleh sebab itu Peneliti mencantumkan penelitian terdahulu yang mempunyai kemiripan dengan judul ini.

1. Farhan Bestyardi Judul skripsi “Kewenangan Pemerintah Pusat Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah” Tahun 2014 Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. Dilihat dari judulnya skripsi ini lebih fokus pada pembatalan peraturan daerah, yang dilakukan pemerintah pusat.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang akan penulis lakukan adalah jenis penelitian normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji sebuah isu hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang tertulis dan masih berlaku di Indonesia. Penelitian yang objeknya adalah permasalahan hukum (sedangkan hukum adalah kaidah atau norma yang ada dalam masyarakat), maka tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, yakni penelitian difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.¹¹

¹¹Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Banyumedia Publishing, 2007, hlm. 294-295.

1.6.2. Pendekatan penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan beberapa pendekatan yang akan diuraikan sebagai berikut.

1.6.2.1. Pendekatan Perundang-Undangan (statute approach)

Yakni dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹²

1.6.2.2. Pendekatan Konseptual (conceptual aproach)

Konsep Lebih kepada pembatalan perdes, Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan melakukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan azaz-azaz hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.¹³

1.6.3. Sumber Bahan hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder dengan penjelasan sebagai berikut :

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, PT.Kencana Pranada Media, 2010, hlm.93.

¹³ Ibid., hlm.95.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁴

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa :

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.
2. 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.
3. Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
4. Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 5495.

¹⁴Ibid., hlm. 141.

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum.¹⁵

c. Bahan Hukum Tersier merupakan bahan-bahan yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan Hukum Tersier yang akan digunakan dalam penelitian ini berupa :

1. Majalah

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan masing-masing dengan cara sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan dan melakukan analisa terhadap peraturan perundang-undangan yang ada.

¹⁵*Ibid*, Hlm.141.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan dan penelusuran terhadap hasil penelitian yang dilakukan oleh para ahli, baik berupa karya ilmiah, buku, Jurnal dan lain sebagainya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum Tersier dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan, secara manual maupun melalui internet.

1.6.5. Analisis bahan hukum

Setelah bahan hukum terkumpul, penulis mencoba untuk melakukan pengkajian terhadap bahan hukum yang didapat dari studi kepustakaan dengan cara menganalisa, dan menggambarkan konsep yang terkandung dalam bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Kemudian penarikan kesimpulan terhadap berbagai konsep dari hasil penelitian.