

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sesuai ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara Indonesia dibagi dalam beberapa daerah Otonom ataupun daerah yang bersifat administratif. Dalam pasal ini mengandung cita-cita desentralisasi dan cita-cita dekonsentralisasi yang mana penyelenggaraan pemerintah daerah dalam asas dekonsentralisasi dianggap sebagai pelengkap saja dalam asas desentralisasi. Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan sebagaimana yang dimaksudkan dalam artian *Welfare State*, yang tercantum dalam alinea ke-empat pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mana berdasarkan ketentuan tersebut maka negara bertugas untuk mewujudkan tujuan negara yaitu mensejahterakan warganya.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pengertian desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan pengertian tersebut, maka akan memberikan dasar menuju *self governing community* yaitu suatu komunitas yang mengatur diri sendiri. Dengan pemahaman desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai

dengan kondisi sosial dan budaya setempat, maka posisi desa memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi, desa yang sangat kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara dan bangsa ini terbentuk, struktur sosial sejenis desa masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling konkret.¹

Untuk penyelenggaraan pemerintahan, suatu desa dipimpin oleh seorang kepala desa dimana hal tersebut disebutkan dalam ketentuan pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa, dimana Perangkat desa tersebut terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Kepala desa sebagaimana dimaksud dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Peraturan Daerah yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Pemerintah Desa merupakan ujung tombak penyelenggara negara, karena Kepala Desa merupakan bagian dari kekuasaan Pemerintah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat. Seorang Kepala Desa juga sebagai

¹ Artikel : *Model Pertanggungjawaban Kepala Desa* diakses pada tanggal 6 Agustus 2016, pukul 21.00 WIB

penyelenggara urusan rumah tangga desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga ia wajib untuk melindungi, membela, meningkatkan kesejahteraan dan pengetahuan serta kehidupan penduduk desa. Kepala desa adalah pemimpin di desa, sekaligus sebagai penyelenggara dan penanggung jawab utama pemerintahannya, pembangunan dan kemasyarakatan. Kepala Desa juga yang bertanggungjawab dalam menumbuhkan dan mengembangkan swadaya gotong royong masyarakat. Untuk itu, penting kiranya bahwa sebuah desa harus dipimpin oleh kepala desa yang baik berdasarkan pilihan rakyatnya.

Desa merupakan sebuah institusi legal formal dalam pemerintahan nasional. Hal itu tergambar dengan adanya kewenangan penuh bagi Desa untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri (otonomi desa). Kewenangan tersebut telah diatur oleh negara dalam beberapa runtuhan konstitusi secara hukum. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dijelaskan bahwa Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri. Dalam ketentuan Pasal 371 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa :

1. Dalam daerah kabupaten/kota dapat dibentuk desa.
2. Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai desa.

Salah satu hal terpenting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah keberadaan Peraturan Desa sebagai perwujudan pelaksanaan kerja sama

atau permufakatan antara Kepala Desa dan BPD dalam bentuk peraturan yang mengatur tentang desa yang bersangkutan. Supaya peraturan desa benar-benar mencerminkan hasil permusyawaratan dan permufakatan antara Pemerintah Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa, maka diperlukan pengaturan yang meliputi syarat-syarat dan tata cara pengambilan keputusan, bentuk Peraturan Desa, tata cara pengesahan, pelaksanaan dan pengawasan, serta hal-hal lain yang dapat menjamin terwujudnya demokrasi di desa. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa. Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu :²

- a) Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b) Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c) Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d) Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; dan
- e) Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.

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 Peraturan Desa. Ketentuan

² Penjelasan Umum Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

lebih lanjut tentang pembentukan Peraturan Desa diatur dalam Pasal 69 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki.

Demikian salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa. Berdasarkan beberapa hal tersebut di atas penulis tertarik untuk mengkaji dan menuangkan masalah pembentukan Peraturan Desa (Perdes) dalam bentuk penulisan karya ilmiah skripsi dengan judul : *Kajian Yuridis Pembentukan Peraturan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah hubungan BPD dan Kepala Desa dalam pembentukan peraturan desa menurut Pasal 69 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ?
2. Apa saja bentuk penyaluran aspirasi masyarakat desa terkait pembentukan peraturan desa ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui hubungan BPD dan Kepala Desa dalam pembentukan peraturan desa menurut Pasal 69 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Untuk mengetahui bentuk penyaluran aspirasi masyarakat desa terkait pembentukan peraturan desa.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian nantinya diharapkan akan memberikan beberapa manfaat, antara lain :

1. Bagi penulis, berguna dalam rangka memperluas pengetahuan tentang kajian yuridis terhadap pembentukan Peraturan Desa (Perdes) menurut Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Bagi almamater, merupakan salah satu pelaksanaan Catur Dharma Perguruan Tinggi yaitu Dharma Penelitian. Lebih lanjut lagi, penulisan hukum ini diharapkan akan menambah perbendaharaan karya ilmiah dalam rangka pengembangan pengetahuan Ilmu Hukum dan menjadi acuan penelitian hukum selanjutnya, pada lingkungan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember.

1.5 Metodologi Penelitian

Untuk menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat, karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Ciri dari karya ilmiah di bidang hukum adalah mengandung kesesuaian dan kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan.

Metodologi pada hakikatnya berusaha untuk memberikan pedoman untuk mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan yang dihadapinya.

Penelitian adalah suatu usaha untuk menghimpun serta menemukan hubungan yang ada antara fakta-fakta yang diamati secara seksama.³ Mengadakan suatu penelitian ilmiah mutlak menggunakan metode, karena dengan metode tersebut berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai suatu tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan melainkan setiap langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan.⁴

1.5.1 Metode Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif yaitu suatu metode pendekatan yang didasarkan pada aturan hukum yang berlaku serta kenyataan yang terjadi pada masyarakat.⁵ Pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), dilakukan dengan mengkaji semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari penelitian tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.⁶ Dalam hal ini pendekatan masalah dipergunakan untuk menjawab pokok permasalahan tentang pembentukan

³ Ronny Hanitjo Soemitro, 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Rinneka Cipta, hlm.10

⁴ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Edisi Revisi, Cetakan II, Banyumedia Publishing, Malang, hlm.294

⁵ Lexy J. Moleong, 2004, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, hlm.26

⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm.194

Peraturan Desa (Perdes) menurut Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan adalah deskriptif yaitu penelitian untuk memperoleh gambaran dari fenomena yang terjadi di dalam lingkungan masyarakat atas objek permasalahan dari kasus yang diteliti. Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Lexy J. Moleong bahwa penelitian deskriptif hanya mendeskripsikan atau melukiskan obyek atau masalahnya tanpa bermaksud untuk mengambil kesimpulan yang berlaku secara umum.⁷ Obyek dan permasalahan yang dipilih dalam penelitian hukum ini adalah pembentukan Peraturan Desa (Perdes) menurut Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan hukum ini meliputi 2 (dua) bahan hukum, yaitu :

1. Bahan hukum primer adalah 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. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer dalam penulisan skripsi ini adalah :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
 - b) Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ;
 - c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ;

⁷ Lexy J. Moleong, *Op.Cit*, hlm.27

- d) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
2. Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan hukum yang bukan berwujud norma namun berwujud pendapat ahli hukum atau doktrin yang terdapat dalam bahan bacaan berupa buku-buku atau literatur yang dapat menunjang pembahasan permasalahan.

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Bahan Hukum diperoleh melalui beberapa teknik pengambilan bahan hukum, antara lain melalui :

1. Bahan hukum primer, dikumpulkan dengan melakukan inventarisasi hukum melalui peraturan perundangan yang terkait, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, 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 terkait lainnya yang terkait dengan pokok permasalahan yang dibahas.
2. Bahan hukum sekunder, dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan yaitu mempelajari sumber-sumber data sekunder yang memiliki relevansi dengan pokok permasalahan.

1.5.5 Analisa Bahan Hukum

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif, sehubungan dengan itu, maka bahan hukum yang telah diperoleh akan dianalisa secara kualitatif, oleh karena

dalam penelitian ini tidak akan ditarik kesimpulan yang sifatnya umum, sehingga gambaran yang diperoleh dari hasil penelitian bersifat deskriptif kualitatif. Analisa data secara Deskriptif Kualitatif adalah upaya untuk memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan yang berdasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam suatu penulisan, kemudian menyusunnya secara logis dan sistematis. Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan yaitu :

- a) mengidentifikasi fakta hukum dan membahas hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) melakukan penelitian atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.⁸

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm.171