

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Otonomi

1. Otonomi daerah

Apabila dipelajari dari sejarah pembentukan UUD 1945, dapat dikatakan bahwa Mohammad Yamin lah orang yang pertama yang membahas masalah pemerintahan daerah di dalam sidang BPUPKI 29 Mei Tahun 1945, Mohammad Yamin mengatakan sebagai berikut : “Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai pemerintahan daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pengraha Praja”.¹

Sebagai manifestasi negara hukum, daerah hukum pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia didasarkan atas Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, dalam Erga Yuhandra, “Kewenangan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi”, *Jurnal Unifikasi*, Vol. 3 No. 2, 2016, hlm.63

diatur dengan undang-undang.² Dimana kaidah dasar otonomi daerah yang tertuang di dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, lebih tegas dituangkan dalam penjelasannya yang menegaskan bahwa “oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat*, maka indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungan yang bersifat *staat* juga, daerah indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil”, dimana di daerah-daerah yang lebih kecil itu hanya bersifat otonom atau daerah bersifat administrasi belaka, di daerah-daerah yang bersifat otonomi akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu pemerintahan di daerah pun akan bersendi atas dasar permusyawaratan.³

Mengenai otonomi daerah ini dikuatkan dan diuraikan lagi secara terperinci dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil perubahan, penguatan itu berhubungan dengan kaidah dan prinsip negara kesatuan dan prinsip otonomi daerah yang tidak bisa dipisahkan sebagaimana terrefleksikan dalam keterkaitan antara pasal 1 ayat (1) dan pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan, dengan demikian dapat disimpulkan bahwa antara lain dalam kerangka NKRI dengan

² Jimly Asshiddiqie, Komentor Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Erga Yuhandra, “Kewenangan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi”, *Jurnal Unifikasi*, Vol. 3 No. 2, 2016, hlm.62-63

³ Muliati, “Administrasi Pemerintahan Daerah (Wujud Pemerintahan Demokrasi Dalam Otonomi Daerah)”, *jurnal meraja*, Vol. 2, No. 2, 2019, hlm.102.

memperhatikan tujuan pemberian otonomi kepada daerah maka penyelenggaraan otonomi daerah oleh pemerintah daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan pusat, hal ini khususnya terkait dengan kekuasaan eksekutif yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah sampai pemerintah desa, yang mana tiap-tiap tingkatan pemerintahan tersebut nantinya akan diberi kekuasaan sesuai dengan kewenangannya.⁴

Didalam pasal 1 angka 6 Undang-undang 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menyebutkan “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Otonomi daerah merupakan wujud nyata dari sistem desentralisasi yang membagi wewenang dari pemerintahan pusat ke daerah, atau dengan kata lain otonomi daerah merupakan pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik.⁵

Menurut dari asal bahasanya yaitu bahasa Yunani otonomi daerah adalah gabungan dari *autos* dan *nomos*, *autos* memiliki arti sendiri *nomos* memiliki arti undang-undang. Sehingga otonomi mempunyai makna membuat peraturan perundangan sendiri dan mencakup pemerintahan

⁴ Muliati, 2019, “Administrasi Pemerintahan Daerah (Wujud Pemerintahan Demokrasi Dalam Otonomi Daerah)”, *Jurnal Meraja*, Vol. 2, No. 2, 2019.

⁵ Yusrani Hasyimzoen dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 14.

sendiri.⁶ Konsep otonomi daerah sebagai implementasi dari sistem desentralisasi terdapat pelimpahan wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mencapai tujuan dengan cara yang dikehendaki masing-masing daerah dengan mempertimbangkan segala aspek serta faktor yang berada di daerah.⁷

Dalam kaitannya dengan politik ataupun pemerintahan, otonomi daerah memiliki arti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Dengan demikian dalam otonomi daerah, daerah memiliki *self own laws*. Koesomahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain memiliki arti perundangan juga mengandung arti pemerintahan.⁸

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dimana asas pelaksanaan otonomi daerah adalah seluas-luasnya, namun pengertian seluas-luasnya itu bukan berarti tidak memiliki ujung, karena memang asas yang diterapkan dalam prinsip otonomi daerah adalah otonomi seluasnya namun juga terbatas, dimana daerah diberikan sebagian kewenangan dengan mempertimbangkan segala faktor yang ada dengan tetap memperhatikan dan patuh terhadap aturan yang ada, karena pada hakikatnya masih adanya

⁶ Yusnani Hasyimzum, *Penguatan Institusional Pemekaran Daerah*, dalam Yusnani Hasyimzoen dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 14

⁷ Hasyimzoen, Loc. Cit.

⁸ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, dalam Yusnani Hasyimzoen dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 14.

kewenangan yang dipegang dan diurus oleh pemerintah pusat yang menjadi kewenangan absolutnya.⁹ Menurut Soehino,¹⁰ bahwa cakupan otonomi seluas-luasnya berarti penyerahan urusan sebanyak-banyaknya kepada daerah itu sendiri. Selanjutnya Nasroen,¹¹ mengatakan bahwa otonomi daerah yang seluas-luasnya bukan tanpa batas hingga dapat meretakan negara kesatuan. Ini karena otonomi daerah dilakukan untuk mendukung kemajuan nasional dan bukan untuk meretakan kesatuan negara dengan hadirnya *daerahisme* atau sejenisnya.

2. Otonomi Desa

Otonomi desa pada hakikatnya adalah sama dengan otonomi daerah, tetapi muatan yang menjadi kewenangan desa otonom hanya pada wilayah desa tertentu saja. Otonomi daerah dapat diartikan sebagai pemberian wewenang daerah kepada desa untuk mengurus segala urusan sendiri sesuai dengan kebutuhan dan faktor desa masing-masing.¹²

Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, desa atau yang disebut dengan nama lain tersebut diberi kewenangan 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. Oleh karena

⁹ Yusnani Hasyimzoe dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm.16.

¹⁰ Soehino, *Perkembangan Pemerintah Daerah*, dalam Yusnani Hasyimzoe dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm.16.

¹¹ M. Nasroen, *Masalah-masalah Sekitar Otonomi Daerah*, dalam Yusnani Hasyimzoe dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm.16.

¹² Yusnani Hasyimzoe dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm.141.

itu, dalam struktur ketatanegaraan, desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, bahkan jauh sebelum terbentuknya Negara Indonesia entitas desa atau dengan nama lain tersebut yang memiliki adat istiadat sendiri yang diakui dan dijadikan sebagai pedoman hidup bagi masyarakatnya merupakan suatu daerah otonom dengan perangkat dan struktur kelembagaan sendiri.¹³

Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa, namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tidak ada kewenangan tanpa tanggung jawab dan tidak ada kebebasan tanpa batas. Oleh sebab itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggung jawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia.¹⁴

Namun sejauh ini belum ada definisi formal mengenai otonomi desa yang dirumuskan dalam undang-undang. Akan tetapi, dalam wacana yang berkembang ada empat pemahaman dan cara pandang mengenai otonomi desa ini yaitu:¹⁵

¹³ Syahbudin Syahbudin dkk, "Model Harmonisasi Hubungan Wewenang Antara Kepala Desa dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam Pembentukan Peraturan Desa", *Jurnal Artikel Halu Oleo Law Review Review Universitas Halu Oleo Kendari Sulawesi Selatan*, Vol 2, No 2, 2018, hlm. 503.

¹⁴ Saiful,"Eksistensi Peraturan Desa Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011", *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Universitas Tadulako*, Edisi 6, Vol 2, 2014 , hlm.4.

¹⁵ Sutoro eko, "*Masa Lalu, Masa Kini, dan Masa Depan Otonomi Desa*", dalam Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang, Setara Press, hlm. 49-50.

- a. Cara pandang legal formal yang sering kali dikemukakan oleh para ahli hukum. Dalam undang-undang sering ditemukan diktum yang kurang lebih berbunyi “*desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri*” sebagai pengertian/definisi standar otonomi desa. Dalam definisi ini berarti desa merupakan sebuah subyek hukum yang dapat, berhak, maupun berwenang membuat tindakan hukum seperti halnya membuat peraturan yang mengikat, membuat surat-surat resmi, menguasai tanah, menyelenggarakan kerjasama, dan lain-lain. Padahal otonomi bukan hanya melulu sekedar soal hubungan hukum, namun hubungan antara desa dan negara, desa baru dapat disebut otonom jika desa tersebut memperoleh pebagian keuangan dan kewenangan dari negara, maka dari itu desa dapat mempunyai kewenangan untuk mengelola pemerintahan desa.
- b. Otonomi desa baru ditegaskan dan dipahami sebagai bentuk pengakuan negara terhadap eksistensi desa beserta hak asal – usul dan adat istiadatnya, ini berarti negara tidak merusak eksistensi desa melainkan justru melindungi eksistensi desa. Di sini negara juga harus memberikan pengakuan terhadap eksistensi desa yang mana umur desa jauh lebih tua daripada NKRI. Dalam hal ini pengakuan adalah pijakan pertama, namun pengakuan saja belum cukup, karena ada yang lebih dari sekedar pengakuan yaitu, yang dimaksud

- otonomi desa adalah pembagian kewenangan, kekuasaan, dan keuangan bagi desa.
- c. konsep “*self governing community*” sering juga dirujuk sebagai padanan frasa “Kesatuan masyarakat hukum”, namun sejauh ini belum ada penjelasan yang memadai tentang konsep asing itu.
 - d. Cara pandang romantik – lokalistik, yaitu meskipun undang – undang tidak ada rumusan mengenai otonomi desa, namun wacana resmi menegaskan bahwa desa memiliki otonomi asli berdasarkan asal - usul dan adat istiadat desa.

Konsekuensi dari konsep atau gagasan hukum NKRI bukan hanya desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah. Namun lebih dari itu, yaitu pengakuan maupun perlindungan terhadap adanya otonomi desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum datangnya bangsa Belanda. Pengakuan yang dimaksud bukan hanya tertulis diatas kertas saja, namun juga harus memberikan implementasi pengakuan terhadap kewenangan-kewenangan desa dan kewenangan asli desa. Dalam hal ini yang dijadikan patokan adalah pengakuan atas keanekaragaman sebagai dasar pemikiran dalam desian otonomi desa.¹⁶

Unsur – unsur terpenting dalam otonomi desa antara lain :¹⁷

¹⁶ Ateng Syafrudin, Suprin Na'a, 2010, *Republik Desa*, Bandung, Alumni, Hlm. 10-11.

¹⁷ Taliziduhu Ndraha, 1991, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Cetakan Ketiga, Jakarta, Bumi Aksara, hlm, 8-9.

- a. Adat tertentu yang mengikat dan ditaati oleh masyarakat di desa yang bersangkutan;
- b. Tanah, pusaka, dan kekayaan desa;
- c. Sumber – sumber pendapatan desa;
- d. Urusan rumah tangga desa;
- e. Pemerintah desa yang dipilih oleh dan dari kalangan masyarakat desa yang bersangkutan, yang sebagai alat desa memegang fungsi “mengurus”; Lembaga atau badan “perwakilan” atau musyawarah, yang sepanjang penyelenggaraan urusan rumah tangga desa memegang fungsi “mengatur”.

Otonomi desa diakui secara riil/nyata sehingga menjadi daerah yang bersifat istimewa dan mandiri, serta memiliki identitas sendiri. Serta desa dapat diibaratkan sebagai daerah otonom, sehingga desa diberi kewenangan untuk menyusun peraturan-peraturan desa, yang seyogyanya dapat dijadikan sebagai Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam melaksanakan roda pemerintahan di desa.¹⁸

B. Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Desa

1. Pengertian Desa

Sebelum terbentuknya negara modern seperti sekarang, Desa adalah sebuah entitas sosial yang memiliki identitas, tradisi atau pranata sosial dan kelengkapan budaya asli serta merupakan sebuah sistem sosial

¹⁸ Syahbudin Syahbudin dkk, “Model Harmonisasi Hubungan Wewenang Antara Kepala Desa dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam Pembentukan Peraturan Desa”, *Jurnal Artikel Halu Oleo Law Review Universitas Halu Oleo Kendari Sulawesi Selatan*, Vol 2, No 2, 2018, hlm. 500.

yang kemudian berkembang menjadi pemerintahan yang demokratis, serta pernah memiliki otonomi yang asli dalam mengatur kehidupan sendiri.¹⁹ Selain itu desa juga merupakan bagian terpenting dalam sejarah kemerdekaan Republik Indonesia, karena itu pada zaman sekarang desa dijadikan sebagai objek dari pembangunan itu sendiri, yang tujuannya ialah terciptanya pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁰

Dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mendefinisikan bahwa 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 Indonesia. Secara sederhana desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah tertentu, dihuni oleh sejumlah penduduk, serta mempunyai adat istiadat tertentu untuk mengelola dirinya sendiri.²¹

Di Indonesia, istilah desa adalah pembagian wilayah administratif di bawah kecamatan, yang dipimpin oleh Kepala Desa. Pengertian desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli

¹⁹ Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang, Setara Press, hlm. Xii.

²⁰ Syahbudin Syahbudin dkk, "Model Harmonisasi Hubungan Wewenang Antara Kepala Desa dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam Pembentukan Peraturan Desa", *Jurnal Artikel Halu Oleo Law Review Universitas Halu Oleo Kendari Sulawesi Selatan*, Vol 2, No 2, 2018, hlm. 500.

²¹ Rudy, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah Prespektif Konstitualisme Indonesia*, Bandar Lampung, Indepth, hlm. 93.

berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa.²² Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan kondisi budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersanding, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada.²³

Istilah desa hanya dikenal di Jawa, sedangkan di luar Jawa misalnya di Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi sebutan untuk wilayah dengan pengertian serupa desa sangat beragam. Sesuai dengan asal mula terbentuknya area desa tersebut, baik berdasarkan pada prinsip-prinsip ikatan genealogis atau ikatan teritorial dan bahkan berdasarkan tujuan fungsional tertentu (desa petani/desa nelayan/desa penambang emas), dan sebagainya. Pimpinan yang berwenang dalam pemerintahan desa ialah Kepala Desa atau dengan istilah adat dengan sebutan Lurah, Kuwu, Bekel, Petinggi (Jawa Tengah) Mandor, Lembur, Kokolot (Jawa Barat, Banten) Kejuron, Pengulu Suku, Keucik, Pentua (Gayo, Alas, Aceh) Pengulu Andiko (Sumatera Barat) Penyimbang, Kepala Marga (Sumatera Selatan) Orang Kaya, Kepala Desa (Hitu, Ambon) Raja Penusunan (Sekitar Danau Toba) Kesair Pengulu (Karo Batak) Parek, Klian (Bali) Marsaoleh (Gorontalo) Komelaho (Kalimantan Selatan). Sesuai dengan riwayat asal terjadinya biasanya masing-masing masyarakat desa itu mempunyai kepribadian serta sesuatu spesifik yang tak terdapat dilain

²² HAW. Widjaya, 2003, *Otonomi Desa : Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 3.

²³ *Ibid*, hlm 135.

tempat. Begitu pula masing-masing tetua desa tentu dapat menceritakan asal mula terjadinya masyarakat desa yang bersangkutan, serta siapa yang mula pertama yang membangun desanya tersebut (cikal bakal/danyang desa).²⁴

Desa atau nama lainnya, sebagai sebuah entitas budaya, ekonomi dan politik yang telah ada sebelum produk-produk hukum masa kolonial dan sesudahnya diberlakukan, telah memiliki asas-asas pemerintahan sendiri yang asli, sesuai dengan karakteristik sosial dan ekonomi, serta kebutuhan dari rakyatnya. Konsep desa tidak hanya sebatas unit geografis dengan jumlah penduduk tertentu, melainkan sebagai sebuah unit teritorial yang dihuni oleh sekumpulan orang dengan kelengkapan budaya termasuk sistem politik dan ekonomi yang otonom. Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa.²⁵

Desa memiliki batas-batas wilayah tertentu dan memiliki kekuasaan hukum, serta dikepalai oleh seorang Kepala Desa. Desa juga dapat dikatakan sebagai suatu hasil perpaduan antara kegiatan

²⁴ Sumber Saparin, 1986, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 30.

²⁵ R. Bintarto, 1989, *Dalam Interaksi Desa Kota dan Permasalahannya*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm

sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau ketampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, sosial, ekonomi, politik dan kultural yang saling berinteraksi antar unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah-daerah lain.²⁶ Sebagai contoh seperti penyebutan desa ada di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga ada di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁷

Sebagai salah satu bentuk pemerintahan daerah, desa sudah semestinya mendapatkan segala status dan kedudukan, beserta berbagai unsur pemerintahan daerah seperti halnya yang ada dalam pemerintahan provinsi, kabupaten, maupun kota.²⁸

2. Pemerintahan Desa

Pada masa Hindia Belanda, pemerintahan desa diatur berbeda antara di Jawa dengan di luar Jawa. Di Jawa diatur dalam *Inlandsegemeente Ordonatie* (IGO). Di luar Jawa diatur dalam *Inlandsegemeente Ordonatievoor Buiten Gewesten* (IGOB). Ketentuan-

²⁶ R. Bintarto, 1986, *Desa-Kota*, Bandung, Alumni, hlm. 11.

²⁷ Sugiman, "Pemerintahan Desa", *Jurnal Binamulia Hukum*, Vol 7, No 1, 2018, hlm. 85.

²⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, dalam Erga Yuhandra, "Kewenangan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi", *Jurnal Unifikasi*, Vol. 3 No. 2, 2016, hlm. 63-64

ketentuan ini hanya mengatur mengenai organisasi desa, karena desa sebagian pemerintahan asli telah ada jauh dari saat pengaturan dalam IGO dan IGOB.²⁹

Sebagai salah satu bagian dari pemerintahan daerah, desa mempunyai seluruh tatanan pemerintahan otonom yang mandiri dalam menjalankan segala urusan rumah tangganya. Susunan organisasi dan pemerintahan desa masa lalu dengan segala keaslian tradisional. Pemerintahan desa harus menjadi bagian integral pemerintahan NKRI yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan baru. Salah satu unsur penting adalah pembaharuan pemerintahan tradisional desa agar dapat menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan se-irama dengan perkembangan masyarakat sekelilingnya. Apabila disebut modernisasi tidak berarti membuang atau mengganti segala ciri khas pemerintahan desa atau meniadakan fungsi-fungsi tradisional yang hidup dan terpelihara. Pembaharuan yang dimaksud adalah pada segi-segi pengelolaan, pengembangan sumber daya alam, orientasi pemerintahan dan lain-lain.³⁰

Pemerintah Desa memiliki peran yang sangat sentral didalam pengelolaan proses sosial dalam masyarakat. Tugas utama yang harus dipikul Pemerintah Desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan yang

²⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, dalam Erga Yuhandra, "Kewenangan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi", *Jurnal Unifikasi*, Vol. 3 No. 2, 2016, hlm.63.

³⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, dalam Erga Yuhandra, "Kewenangan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi", *Jurnal Unifikasi*, Vol. 3 No. 2, 2016, hlm.64.

demokratis, dan memberikan pelayanan sosial yang terbaik, sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, tentram, tertib, aman dan berkeadilan.³¹ Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sendiri. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum privat, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, kepala desa dengan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling memberi keuntungan.³²

Pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 1 angka 2, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan desa sebagai lingkup terkecil dalam sistem pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah desa. pemerintah yaitu Kepala Desa atau disebut dengan nama lain yang

³¹M. Firmanhadi, *Hubungan Fungsional Antara Pemerintah Desa dengan BPD dalam Menjalankan Pelaksanaan Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, dalam Erga Yuhandra, "Kewenangan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi", *Jurnal Unifikasi*, Vol. 3 No. 2, 2016, hlm.64.

³²Dirgantara Dani Putra, *Hubungan dan Peran Serta Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Pemerintahan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, dalam Erga Yuhandra, "Kewenangan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi", *Jurnal Unifikasi*, Vol. 3 No. 2, 2016, hlm.64.

dibantu oleh perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa.³³

Menurut penjabaran Pasal 24 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan asas:³⁴

- a. Kepastian hukum; yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintah desa.
- b. Tertib penyelenggaraan pemerintahan; yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan kesinambungan dalam pengendalian penyelenggaraan pemerintahan desa;
- c. Tertib kepentingan umum; yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
- d. Keterbukaan; yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan menjunjung ketentuan perundangan;
- e. Proporsionalitas; yaitu asas mengutamakan keseimbangan hak dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan desa;

³³ Yusnani Hasyimzoen dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm.132.

³⁴ Yusnani Hasyimzoen dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm.132.

- f. Profesionalitas; yaitu asas mengutamakan keahlian yang berdasar kode etik dan ketentuan peraturan perundangan;
- g. Akuntabilitas; yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat di pertanggungjawabkan pada masyarakat desa sesuai ketentuan peraturan perundangan;
- h. Efektivitas dan efisiensi; yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilakukan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat;
- i. Kearifan lokal; yaitu asas yang menegaskan bahwa didalam menetapkan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat;
- j. Keberagaman; yaitu asas dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan desa tidak boleh mendiskriminasikan masyarakat tertentu;
- k. Partisipatif; yaitu dimana dalam menyelenggarakan pemerintahan desa harus mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat.

Undang-Undang lain mengakui otonom yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan Kepala Desa melalui Pemerintahan Desa dapat memberikan penugasan atau pendelegasian dari pemerintahan ataupun Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu, sedang terhadap desa di luar desa geologis yaitu dengan yang

bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi, maka otonom desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.³⁵

Sebagai perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa yang berfungsi sebagai lembaga pengatur badan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, serta keputusan Kepala Desa.

Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati dengan tembusan camat. Oleh karena itu semua desa sebagai organisasi pemerintahan yang terendah diharapkan mampu mewujudkan pelaksanaan urusan pemerintahan desa, pembangunan desa dan kemasyarakatan sesuai prinsip tata laksana pemerintahan yang baik. Aparatur desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam penyelenggaraan, penataan dan pelaksanaan pemerintahan desa. Aparatur penyelenggara pemerintahan

³⁵ Didik Sukriono, 2010, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Malang, Setara Press, hlm. 93.

desa merupakan aspek fundamental berkenaan dengan kesejahteraan masyarakat serta kepentingan penyelenggaraan pemerintahan di desa.³⁶

C. Tinjauan Umum tentang Badan Permusyawaratan Desa

Secara filosofis Badan Permusyawaratan Desa merupakan sebuah lembaga yang terbentuk berdasarkan demokrasi desa. Adapun sejarah perkembangan kesusukan Badan Permusyawaratan Desa:³⁷

1. Diawali pada masa kerjaan tugas utama adalah memberi saran terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, pada masa ini peran Badan Permusyawaratan Desa tidaklah terlalu berpengaruh, mengingat pada masa itu kekuasaan Kepala Desa adalah kekuasaan mutlak.
2. Pada saat masa penjajahan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa sebenarnya juga tidak banyak mengalami perubahan terkait dengan keberadaan lembaga semacam Badan Permusyawaratan Desa. Hal ini menunjukkan kedudukan Badan Permusyawaratan Desa masih belum jelas.
3. Pada saat masa kemerdekaan, dimana pemerintah mulai berusaha untuk menata di segala sektor pemerintahan, termasuk pemerintahan desa. Pemerintah mulai memberikan dasar hukum yang jelas terkait dengan keberadaan lembaga seperti Badan Permusyawaratan Desa. Hal ini juga dimaksudkan sebagai bentuk usaha pemerintah dalam melakukan

³⁶ Syahbudin Syahbudin dkk, "Model Harmonisasi Hubungan Wewenang Antara Kepala Desa dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam Pembentukan Peraturan Desa", *Jurnal Artikel Halu Oleo Law Review Universitas Halu Oleo Kendari Sulawesi Selatan*, Vol 2, No 2, ,2018, hlm. 498.

³⁷ Ardhiwinda Kusumaputra dkk , "Model Penguatan Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Struktur Pemerintahan Desa", *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, 2015, hlm. 11-13.

peningkatan pertumbuhan desa. Dimulai dengan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, bahwa pada masa itu Badan Permusyawaratan Desa dikenal sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa ini adalah sebagai unsur pemerintahan desa dan sekaligus menjadi yang tertinggi di pemerintahan desa.

4. Pada tahun 1957 landasan pengaturan tentang desa mengalami pembaharuan, yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Namun substansi pengaturan yang berkaitan dengan pemerintahan desa sangat sedikit. Inilah yang menjadikan pengaturan tentang Badan Permusyawaratan Desa diserahkan kepada desa. Akibatnya menimbulkan adanya ketidakpastian terkait Badan Permusyawaratan Desa.
5. Pada saat tahun 1965 pemerintah berusaha kembali untuk melakukan revitalisasi pengaturan pemerintahan desa, dengan mengundang Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965. Pada masa ini Badan Permusyawaratan Desa dikenal sebagai Badan Musyawarah Desapraja. Kedudukan Badan Musyawarah Desapraja adalah sebagai unsur pemerintahan desa, dimana kedudukan ini sejajar dengan Kepala Desapraja.
6. Tahun 1979 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 diundangkan, hal ini sebagai bentuk realisasi pemerintah dalam melakukan pengaturan tentang desa, sehingga muncul istilah baru yaitu Lembaga Musyawarah Desa.

Kedudukan Lembaga Musyawrah Desa ini ialah sebagai unsur pemerintah desa, namun posisinya berada dibawah Kepala Desa.

7. Pada tahun 1999, pemerintah kembali melakukan perubahan pengaturan pemerintahan desa. Pengaturan terbaru ini pada intinya kembali menyatukan pemerintahan desa dengan pemerintahan daerah dalam satu undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, walaupun demikian sebagai bentuk pengaturan khusus maka dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001. Pada saat itu terjadi lagi pergantian istilah yaitu Badan Perwakilan Desa. Kedudukan Badan Perwakilan Desa adalah sebagai unsur pemerintahan desa, sedangkan posisinya sejajar dengan Kepala Desa.
8. Pada tahun 2004, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan landasan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, namun dimana pemerintahan desa tetap disatukan dengan pemerintahan daerah. Aturan turunan juga dibentuk yaitu dengan membentuk Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005. Periode ini kembali menggunakan istilah baru yaitu Badan Permusyawaratan Desa, dimana kedudukan Badan Permusyawaratan Desa adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, yang sejajar dengan Kepala Desa.
9. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, ini menjadikan kembali merubah pengaturan terkait pemerintahan desa. Istilah yang digunakan tetap menggunakan Badan Permusyawaratan

Desa. Hanya saja kedudukannya tidak lagi sebagai unsur pemerintahan desa. Melainkan sebagai lembaga mandiri diluar struktur pemerintah desa.

Berbicara demokrasi tentunya tidak terlepas dari unsur yang paling mendasar yaitu adalah rakyat. Demokrasi dalam konteks bernegara adalah sebagai sistem pemerintahan dimana rakyatlah yang paling diutamakan. Yang mana bahwa setiap kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah itu berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk kepentingan rakyat. Dalam konteks demokrasi rakyat diposisikan sebagai obyek sekaligus subjek dari pelaksanaan sistem. Didalam berbagai pengertian bahwa sistem demokrasi yang diterapkan di negara yang menggunakan paham demokrasi, segala bentuk sistem kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah yaitu merupakan representasi dari aspirasi-aspirasi yang dibawa oleh rakyat.³⁸ Karena itu negara yang menganut sistem demokrasi diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat mayoritas dan juga tidak mengesampingkan rakyat minoritas.³⁹

Dalam sistem demokrasi dan negara hukum modern sudah umum ditemukan bahwa kekuasaan negara dibagi dan dipisah antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, serta yudikatif. Intinya, kekuasaan untuk dan/ atau membuat aturan dalam kehidupan bernegara dikonstruksikan berasal dari rakyat yang berdaulat yang dilembagakan dalam organisasi negara dilembaga

³⁸ Fauzan Khairazi, "Implementasi Demokrasi dan Hak Asasi Manusia di Indonesia", *Jurnal Inovatif*, Vol.8, No.1, 2015, hlm. 85.

³⁹ Ellya Rosana, "Negara Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia", *Jurnal TAPIS*, Vol.12, No.1, 2016, hlm.45.

legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat. Berdasarkan paradigma pemikiran tersebut, maka satu-satunya sumber legitimasi organ negara untuk menetapkan suatu norma hukum yang berbentuk peraturan adalah organ yang berada di cabang kekuasaan legislatif.⁴⁰ Konsep ini juga berjalan pada sistem pemerintahan desa yang mempunyai lembaga legislatif sendiri yaitu Badan Permusyawaratan Desa.

Sebagai perwujudan demokrasi itu, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dibentuk lembaga Badan Permusyawaratan Desa atau dengan sebutan yang lainnya, sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, seperti halnya dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan Desa, anggaran pendapatan dan belanja Desa, dan keputusan Kepala Desa.⁴¹

Badan Permusyawaratan Desa menurut pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan badan permusyawaratan di tingkat desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa. Dalam meningkatkan kinerja

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006, "*Perihal Undang-Undang*," Cetakan Pertama, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 213.

⁴¹ Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang, Setara Press, hlm. 252.

kelembagaan di tingkat desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa dan/atau Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi musyawarah Desa.⁴²

Badan Permusyawaratan Desa merupakan wahana partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang memadukan pelaksanaan berbagai kegiatan pemerintahan dan prakarsa serta swadaya gotong-royong masyarakat dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan dalam rangka mewujudkan ketahanan sosial, yang meliputi aspek-aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, agama dan pertahanan keamanan.

Didalam pasal 55 ditegaskan bahwa Badan Permusyawaratan Desa memiliki beberapa fungsi, yaitu:

1. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa;
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
3. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

Selanjutnya, dalam Pasal 61 diatur mengenai hak dari BPD yaitu:

1. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintahan desa;
2. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemsyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa;
3. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

⁴² Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang, Setara Press, hlm. 216.

Sedangkan berdasarkan Pasal 62 anggota Badan Permusyawaratan Desa berhak:

1. Mengajukan usul rancangan peraturan desa;
2. Mengajukan pertanyaan;
3. Menyampaikan usul atau pendapat;
4. Memilih dan dipilih;
5. Mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Di dalam pasal 63, anggota Badan Permusyawaratan Desa memiliki kewajiban yaitu :

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika;
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
3. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa;
4. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/ atau golongan;
5. Menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; serta

6. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.

Di dalam pasal 64 ditegaskan larangan bagi anggota Badan Permusyawaratan Desa, antara lain:

1. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat Desa, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat Desa;
2. Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, menerima uang, barang dan/ atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
3. Menyalahgunakan wewenang;
4. Melanggar sumpah atau janji jabatan;
5. Merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa;
6. Merangkap sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
7. Sebagai pelaksana proyek Desa;
8. Menjadi pengurus partai politik; dan/ atau
9. Menjadi anggota dan/ atau pengurus organisasi terlarang.

Berdasarkan pasal 65, mekanisme musyawarah Badan Permusyawaratan Desa sebagai berikut:

1. Musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dipimpin oleh pemimpin Badan Permusyawaratan Desa;
2. Musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dinyatakan sah apabila dihadiri oleh sedikit $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa;
3. Pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah guna mencapai mufakat;
4. Apabila musyawarah mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan dengan cara pemungutan suara;
5. Pemungutan suara sebagaimana dimaksud huruf d dinyatakan sah apabila disetujui oleh paling sedikit $\frac{1}{2}$ (satu perdua) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota BPD yang hadir; dan
6. Hasil musyawarah Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan keputusan Badan Permusyawaratan Desa, dan dilampiri notulen musyawarah yang dibuat oleh sekretaris Badan Permusyawaratan Desa.

D. Tinjauan Umum tentang Peraturan Desa

1. Peraturan Desa

Negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan istilah yang demikian sebagai negara hukum, Indonesia memiliki aturan-aturan hukum yang berbentuk perundang-undangan. Bentuk peraturan

perundang-undangan ini berfungsi untuk mengatur masyarakat ke arah yang lebih baik lagi. Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, tentunya membutuhkan suatu konsep dalam rencana untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Peraturan perundang-undangan yang baik yaitu suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki dasar atau landasan yang disebut dengan Grundnorm.⁴³

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik, yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai kewajiban menyelenggarakan pembangunan hukum nasional, yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia meliputi beberapa konsep yaitu konsep pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan konsep negara hukum Pancasila. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh undang-undang. Untuk selanjutnya, konsep pembentukan perundang-undangan dibentuk oleh

⁴³ Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Perspektif* Vol.21, No. 3, 2016, hlm.220.

pemegang kekuasaan yang sah, yang dipilih oleh rakyat secara demokrasi⁴⁴.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pemerintah harus merumuskan kemungkinan-kemungkinan, kesempatan-kesempatan dan kecenderungan yang akan terjadi di masa depan, melihat kesempatan dan menganalisis resiko untuk meminimalisir kendala-kendala yang akan dihadapi ketika menegakkan suatu peraturan perundang-undangan.⁴⁵

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebenarnya merupakan proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.⁴⁶

Hukum merupakan *rule of the game* (aturan-aturan permainan) yang akan mencegah atau menghalangi penguasa dan manusia biasa berbuat sewenang-wenang. Hukum merupakan separator atau batasan bagi individu dan penguasa dalam setiap hubungan interaksi kemasyarakatan, oleh karena itu hukum merupakan perlindungan atas keadilan dan ketentraman umum dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Dengan tidak berlakunya hukum dan penegakan hukum yang benar dan adil didalam masyarakat tentunya akan

⁴⁴ Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Perspektif* Vol.21, No. 3, 2016, hlm.220.

⁴⁵ Fauzi Iswahyudi, "Keikutsertaan Perancang Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal De Lega Lata*, Vol.1,No.1, 2016, hlm.85-86

⁴⁶ Fauzi Iswahyudi, "Keikutsertaan Perancang Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal De Lega Lata*, Vol.1,No.1, 2016, hlm.102

menimbulkan kesewenang-wenangan dan kekacauan , baik itu dilakukan oleh negara maupun dilakukan oleh individu manusia.⁴⁷

Produk hukum dalam derajat tertentu memiliki materi dan bentuk tersendiri yang merefleksikan dari mana hukum itu lahir. Teori hierarki ini mempunyai peran untuk melihat jenjang atau tingkatan hukum antara satu dengan yang lainnya sebagai sesuatu yang sifatnya menurun, maksudnya dari hukum yang lebih tinggi derajatnya atau tingkatannya sampai ke produk hukum yang rendah. Oleh karena itu, aturan-aturan yang lebih rendah derajatnya harus konsisten menerapkan nilai-nilai normatif yang tersimpan dalam hukum yang kedudukannya lebih tinggi, Produk hukum yang dibentuk oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan pemerintah desa memiliki daya laku atau daya ikat dengan memperhatikan kondisi masyarakat setempat karena produk hukum itu sendiri merupakan manifestasi kedaulatan rakyat. Pembentukan norma hukum pada hakikatnya adalah pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atas pola tingkal laku yang bersifat dan mengikat secara umum.⁴⁸

Peraturan desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Badan Pemusyawaratan Desa (BPD) atau

⁴⁷ H. Abdul Manan, 2016, *Politik Hukum (Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat)*, Jakarta, Prenadamedia Group, hlm. 317.

⁴⁸ Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 25.

nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya, merupakan sarana sekaligus sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan desa, dan juga peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.⁴⁹ Dan yang tidak kalah penting tujuan pembentukan peraturan desa ini juga sebagai perwujudan nilai demokrasi dan konsep Negara Kesatuan.⁵⁰ Dengan adanya peraturan desa, maka kebijakan-kebijakan pembangunan desa dapat di tuangkan sesuai aspirasi masyarakat kemudian dibuat dan ditetapkan bersama kepala desa dan badan permusyawaratan desa.⁵¹

Pengertian peraturan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dalam pasal 1 angka 6 menerangkan bahwa “Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.” Peraturan desa yang demikian dibentuk untuk tujuan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Oleh sebab itu, keberadaan peraturan desa menjadi sangat penting sebagai *chek and balances* bagi pemerintah desa dan BPD.⁵²

⁴⁹ Khelda Ayunita, “Pengujian Peraturan Desa dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Jurisprudentie Universitas Indonesia Timur Makassar*, Vol 3, No 2 , 2016, hlm.132.

⁵⁰ Saiful, “Eksistensi Peraturan Desa Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011”, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Universitas Tadulako* ,Edisi 6, Vol 2, 2014, hlm.8.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 4

⁵² Moch. Solekhan, 2014, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Malang, Setara Press, hlm. 56.

Peraturan desa merupakan regulasi yang sangat penting, hal tersebut dikarenakan Indonesia merupakan Negara yang sangat multi ragam, yang menimbulkan keberagaman sumber daya alam, sumber daya manusia, kebutuhan masyarakat yang berbeda-beda, luas wilayah, adat istiadat, agama dan budaya. Yang tidak cukup hanya di atur oleh Undang-Undang dan Peraturan Daerah, yang materi muatannya memiliki cakupan yang lebih luas.⁵³

Pentingnya Peraturan Desa ini juga bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akan tetapi, Peraturan Desa yang dibuat hendaknya mempertimbangkan keutuhan dan kemampuan masyarakat untuk melaksanakannya. Untuk itu, maka proses penyusunan Peraturan Desa harus memperhatikan aspirasi masyarakat. Sebagai pedoman dalam penyelenggaraan Desa, Peraturan Desa juga memenuhi asas sebagai berikut:⁵⁴

- a. Asas kepastian hukum yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.

⁵³ Saiful, "Eksistensi Peraturan Desa Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011", *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Universitas Tadulako*, Edisi 6, Vol 2, 2014, hlm.6.

⁵⁴ Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 34.

- b. Asas tertib penyelenggaraan negara yaitu asas yang menjadi landasanketeraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- c. Asas keterbukaan yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

Sebagai salah satu produk hukum, peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu:⁵⁵

- a. Terganggunya kerukunan antar warga masyarakat;
- b. Terganggunya akses terhadap layanan publik;
- c. Terganggunya ketentraman dan ketertiban umum;
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- e. Diskriminasi terhadap suku, agama, kepercayaan, ras, antar golongan, dan gender.

Sebagai sebuah produk politik Peraturan Desa diproses secara demokratis, dan partisipatif, yakni proses penyusunan mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa. Masyarakat Desa mempunyai hak untuk

⁵⁵ R.I., *Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014*, tentang “Desa”, Penjelasan Umum.

mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa. Peraturan Desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.⁵⁶

Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dalam BAB VII diatur mengenai Peraturan Desa, dijelaskan pada pasal 69 :

- a. Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa
- b. Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
- c. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa
- d. Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa
- e. Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota

⁵⁶ *Ibid*

- f. Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Kepala Desa wajib memperbaikinya
- g. Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi
- h. Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya
- i. Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.
- j. Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa
- k. Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris Desa
- l. Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya

Jenis peraturan yang ada di Desa, selain Peraturan Desa adalah Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa. Peraturan Kepala Desa adalah peraturan pelaksanaan dari Peraturan Desa, sedangkan Peraturan Bersama Kepala Desa adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dari 2 (dua) desa atau lebih yang melakukan kerjasama antar desa. Peraturan Bersama Kepala Desa merupakan

perpaduan kepentingan desa masing-masing dalam kerjasama antar desa.⁵⁷

2. Kedudukan Peraturan Desa

Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) terdapat ketentuan tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

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

Ketentuan hukum peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) di atas sudah tidak mengatur secara jelas tentang Peraturan Desa dan kedudukannya hierarki Peraturan Perundang-undangan.⁵⁸

Dengan adanya perubahan ini tentu dapat menimbulkan dilema bagi Pemerintahan Desa, disatu sisi untuk menyelenggarakan roda

⁵⁷ R.I., *Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014*, tentang “Desa”,Pasal 70.

⁵⁸ Khelda Ayunita, “Pengujian Peraturan Desa dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangn”, *Jurnal Jurisprudentie Universitas Indonesia Timur Makassar* ,Vol 3, No 2, 2016, hlm.133

pemerintahan, Pemerintah Desa harus memiliki dasar hukum yaitu Peraturan Desa, namun disisi yang lain Peraturan Desa tidak lagi tercantum dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan.⁵⁹ Akan tetapi dalam pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat selama diperintahkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun dibentuk berdasarkan kewenangan. Selanjutnya dalam penjelasan pasal 8 ayat (2) ditegaskan, bahwa yang dimaksud dengan “*Bedasarkan Kewenangan*” yaitu penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.⁶⁰

Dengan demikian dalam konteks Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hierarki Peraturan Perundang-undangan tidak lagi semata-mata didasarkan hierarki struktural, namun juga dianut hierarki fungsional, sehingga secara fungsional Peraturan Desa bukan produk hukum yang dilarang, tetapi tetap diakui keberadaannya serta memiliki daya mengikat terhadap hukum. Kemudian dengan dihapuskannya Peraturan Desa dari hierarki Peraturan perundang-undangan tidak sama sekali menimbulkan implikasi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.⁶¹

⁵⁹ Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang, Setara Press, hlm. 263.

⁶⁰ *Ibid*, hlm 266.

⁶¹ *Ibid*, Hlm 270.