

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa sebagai salah satu bentuk pemerintahan di daerah dan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), memiliki status dan kedudukan hukum, serta memiliki tatanan pemerintahan yang otonom dan mandiri dalam menjalankan segala urusan rumah tangganya. Ada bermacam-macam urusan yang diselenggarakan oleh pemerintahan desa, dan urusan pemerintahan desa yang dilaksanakan saat ini tidak lagi semata-mata hanya mengurus kepentingan tradisional, tetapi harus menjadi bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dalam menjalankan pemerintahan desa sesuai dengan perkembangan zaman¹

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan desa, yang disebut dengan urusan pemerintahan desa adalah urusan yang menjadi tanggung jawab atau tugas pemerintah desa. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yaitu:

1. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul desa,
2. Kewenangan lokal berskala Desa,
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan
4. Kewenangan lainnya yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Agar urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa tersebut dapat terlaksana dengan baik, maka dibentuklah suatu Peraturan Desa (Perdes).

¹I Gede Pantja Astawa, *Problematisa Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2009, hlm.329

Pada prinsipnya, Peraturan Desa berfungsi : **Pertama**, untuk melindungi secara normatif adat istiadat yang secara turun temurun diakui oleh masyarakat desa setempat. **Kedua**, sebagai sarana untuk menormakan kewenangan-kewenangan yang menjadi urusan desa, seperti hak asal usul desa, kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, tugas pembantuan, dan kewenangan lain berdasarkan perintah Peraturan Perundang-Undangan di atasnya. **Ketiga**, sebagai sarana normatif untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.²

Peraturan Desa di dalam Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dalam pembentukan sebuah Peraturan Desa, sebagai bagian dari sistem norma hukum tentunya tetap memperhatikan kaidah-kaidah norma yang berlaku. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya atau dengan lingkungannya.³

Berdasarkan Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Desa sebagai salah satu bentuk Peraturan Perundang-Undangan merupakan landasan dan produk hukum dalam pemerintahan desa yang tetap diakui keberadaannya meskipun tidak tercantum dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Secara langsung berarti pembentukan Peraturan Desa haruslah sesuai dengan kaidah dan aturan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang

²I Gede Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan Di Indonesia*, Cetakan 1 Edisi 1, Alumni, Bandung, 2008, hlm.72

³*Ibid*, hlm.22

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, namun di sisi lain menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, desa adalah sub-ordinasi dari kabupaten dan peraturan desa merupakan aturan pelaksana dari peraturan daerah kabupaten/kota, sehingga harus mendapat pengawasan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) telah menerbitkan kebijaksanaan dalam bentuk Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, pada Pasal 1 angka (1) yang menyatakan bahwa:

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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 (NKRI).

Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa pada Pasal 1 angka (6) menyebutkan bahwa:

Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa menyatakan Badan Permusyawaratan Desa bersama Pemerintah Desa menyusun Peraturan Desa dan Kepala Desa menyusun peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Kepala Desa dan Keputusan

Kepala Desa. Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa inilah yang dikenal sebagai produk hukum desa.

Ketiga produk hukum desa ini harus dilihat secara komprehensif sehingga terdapat kejelasan dalam pelaksanaan dan kewenangannya, dan produk hukum desa ini harus disusun secara benar sesuai dengan kaidah-kaidah dan teknik penyusunannya. Penyusunan Peraturan Desa pada dasarnya bertujuan untuk mengatur ketertiban dan keteraturan seluruh masyarakat desa salah satunya peraturan pemanfaatan sarana dan prasarana yang telah dibangun pemerintah.

Peraturan Desa di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dalam teknisnya diatur lagi dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa. Meskipun sudah diatur dalam undang-undang namun dalam penerapan pembuatan peraturan desa tidak dilakukan sesuai dengan wewenangnya sebagaimana yang sudah diatur dalam peraturan yang telah ada.

Peraturan desa mempunyai fungsi yang sangat penting yakni, merupakan manifestasi dari nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat dan merupakan cerminan dari masyarakat desa yang bersangkutan. Karena itu fungsi peraturan desa sebagaimana fungsi hukum pada umumnya adalah sebagai sarana untuk menegakkan atau mewujudkan keadilan bagi masyarakat desa yang bersangkutan dan juga sebagai upaya dalam pencapaian tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Desa juga dibutuhkan guna terlaksananya kegiatan pemerintahan desa sebagai pemerintah yang melaksanakan tugas-tugas

negara, dan juga dapat melakukan pengaturan kekuasaan dengan masyarakat. Peraturan Desa bermanfaat sebagai pedoman kerja bagi semua pihak dalam menyelenggarakan kegiatan di desa.

Peraturan desa tersebut sangat penting keberadaannya di dalam membangun dan mengurus desa, membatasi kekuasaan (kewenangan dan intervensi) pemerintah daerah dan pusat, serta melindungi hak-hak prakarsa masyarakat desa, menjamin kebebasan masyarakat desa. Selain itu penetapan peraturan desa dipandang perlu sebagai upaya dari pemerintah di tingkat bawah untuk mengubah perilaku masyarakat. Karena perannya yang penting itulah maka pembentukannya perlu disusun dalam suatu kerangka sistem hukum yang jelas dan terpadu.⁴

Sementara Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dapat mengusulkan rancangan Peraturan Desa kepada Pemerintahan Desa. Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa untuk mendapatkan masukan.⁵ Selanjutnya rancangan Peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal kesepakatan. Peraturan Desa dinyatakan berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan dalam lembaran desa dan berita desa oleh Sekertaris Desa.⁶

⁴Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2004, hlm.100

⁵Ni"matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa "Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga era Reformasi"*, Setara Press, Malang, 2015, hlm.260

⁶*Ibid*

Pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Didalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan mengenai Peraturan Desa yang termasuk diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan meskipun tidak tercantum dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan.

Permasalahan pembentukan Peraturan Desa yang penulis amati pada pengamatan dan penelitian yang dilakukan di Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pelayung Kabupaten Batanghari adalah ketidakpahaman Pemerintah Desa (Pemdes) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terkait Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

Berdasarkan uraian diatas dan dengan permasalahan hukum yang timbul dalam pembentukan Peraturan Desa, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut permasalahan tersebut secara langsung di lapangan yaitu di Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pelayung Kabupaten Batanghari berkenaan dengan

pembentukan Peraturan Desa. Hasil penelitian ini akan penulis tuangkan dalam sebuah karya ilmiah berbentuk skripsi, yang berjudul **“Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Desa di Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pelayung Kabupaten Batanghari Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah dijelaskan diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai pokok penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa di Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pelayung Kabupaten Batanghari?
2. Kendala-kendala yang dihadapi di dalam pembentukan peraturan di Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pelayung Kabupaten Batanghari?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian diatas maka yang menjadi tujuan dari penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui lebih lanjut tentang pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa di Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pelayung Kabupaten Batanghari berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang dihadapi di Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pelayung Kabupaten Batanghari dalam pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dan kegunaan, adapun manfaat dan kegunaan tersebut yakni sebagai berikut:

1. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian dalam ilmu pengetahuan terutama di bidang hukum tata negara, dan diharapkan dapat memperbanyak pengetahuan terutama dalam hal memahami bagaimana pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa ditinjau dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah baik dari tingkat atas hingga bawah tentang pelaksanaan pembentukan Peraturan Desa.

E. Landasan Teoretis

1. Otonomi Desa

Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan

masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintah kabupaten atau kota diserahkan pengaturannya kepada desa. kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia, serta untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.⁷

2. Asas Desentralisasi

Secara garis besar, asas desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah dimana kewenangan yang bersifat otonomi diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.⁸

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah, semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan efisien sebuah pelimpahan yang menghasilkan otonomi. Otonomi itu sendiri adalah kebebasan masyarakat yang tinggal di daerahnya itu sendiri untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Namun tidak untuk semua hal,

⁷Widjaja HAW, *Otonomi desa merupakan otonomi yang asli bulat dan utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.165

⁸Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011, hlm.22-23

keamanan, hukum dan kebijakan merupakan beberapa hal yang masih terpusat namun tetap ada pendelegasian kepada daerah.

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.⁹

Philipus M.. Hadjon, mengemukakan bahwa desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.¹⁰

Berkaitan dengan urusan desentralisasi, Bagir Manan mengemukakan dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas

⁹Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, hlm.122

¹⁰*Ibid*

dan pekerjaan dialihkan kepada daerah pusat, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi.¹¹

Tujuan desentralisasi adalah agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah lebih disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing. Dalam rangka desentralisasi dibentuk daerah otonom.¹² Dalam rangka desentralisasi daerah otonom berada diluar hirarki organisasi pemerintahan pusat. Desentralisasi menunjukan pola hubungan kewenangan antara organisasi, dan bukan pola hubungan intra organisasi.¹³

Berkaitan dengan hal tersebut, Joniarto mengemukakan 3 (tiga) elemen pokok dalam desentralisasi : **Pertama**, pembentukan organisasi pemerintahan daerah otonom. **Kedua**, pembagian wilayah negara menjadi daerah otonom, dan **Ketiga**, penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada daerah otonom. Dalam negara kesatuan ketiga aktivitas tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui proses hukum. Dengan kata lain bahwa dalam proses desentralisasi adalah wewenang pemerintah pusat.¹⁴

¹¹*Ibid*, hlm.122-123

¹²*Ibid*, hlm.125

¹³*ibid*, hlm.125

¹⁴*Ibid*, hlm.125

3. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang pusat kepada daerah yang bersifat menjalankan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan/atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri. Pendelegasian dalam asas dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat dipemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat dipemerintahan.¹⁵

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selain didasarkan pada asas desentralisasi juga didasarkan pada asas dekonsentrasi, hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 18 Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Dekonsentrasi dapat diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan. Urusan pemerintah pusat yang perlu diselenggarakan oleh perangkat pemerintah pusat sendiri, sebetulnya tercermin dalam pidato Soepomo di hadapan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 31 Mei dengan mengatakan:¹⁶

Maka dalam negara Indonesia yang berdasar pengertian negara integralistik itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri sebagai bagian organik dari negara seluruhnya. Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh Pemerintah Pusat dan soal apakah yang

¹⁵*Loc.cit*, Jazim Hamidi, hlm.16

¹⁶*Ibid*, hlm.17

akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya tergantung dari pada "*doellmatigheid*" berhubungan dengan waktunya, tempat dan juga soalnya.

Mengenai dekonsentrasi, Bagir Manan berpendapat bahwa dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. B. Hestu Cipto Handoyo dan Y.Thresianti, memberikan pengertian berbeda mengenai dekonsentrasi, menurutnya dekonsentrasi pada prinsipnya adalah merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi, menimbulkan wilayah-wilayah administratif yang tidak mempunyai urusan rumah tangga sendiri, merupakan manifestasi dari penyelenggaraan tata laksana pemerintah pusat yang ada di daerah.¹⁷

4. Perundang-Undangan Desa

Peraturan Perundang-Undangan tentang desa telah dibuat pemerintah sejak awal republik ini berdiri. Perubahan perundang-undangan tentang desa tersebut terus dilakukan sejak tahun 1945 pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Pemerintah Daerah hingga tahun 2014 yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Namun dari perubahan perundang-undangan tentang desa tersebut belum menunjukkan keseriusan dan konsistensi yang tinggi terhadap upaya membangun kemandirian dan kesejahteraan desa. Bahkan perubahan Undang-Undang Desa yang terjadi pada tahun 1975 yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Desa justru mengingkari keragaman lembaga dan kelembagaan desa di nusantara yang

¹⁷*Ibid*, hlm. 16.

sebenarnya memiliki hak asal-usul. Kebijakan yang bersifat asimetris dengan memberlakukan penyeragaman lembaga dan kelembagaan desa di seluruh nusantara tersebut justru membunuh keragaman lembaga dan kelembagaan desa sehingga tercerabut dari hak asal-usulnya. Keunikan dan keutuhan desa dengan keragaman kultur yang kental dengan tradisi tersebut menjadi hancur dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Desa.

Disamping itu dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air semakin menyeret desa jauh dari hak asal-usulnya. Proses perubahan peraturan tentang desa yang terjadi justru menyeret desa menjadi semakin terpinggirkan. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan telah memangkas hak masyarakat desa sekitar hutan untuk mengambil kemanfaatan hutan sebagai sumber kemandirian dan kesejahteraan masyarakat di sekitarnya. Dengan berlakunya Undang-Undang Kehutanan ini, rancang bangun kelembagaan desa adat yang selama ini setia menjaga hutan di Indonesia dari kepunahan telah dirusak. Begitu juga dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air, turut berkontribusi terhadap tercerabutnya desa dari haknya atas sumber daya air sebagai kebutuhan dasar masyarakat.

Namun ada perbedaan yang fundamental antara Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dengan peraturan perundangan tentang desa sebelumnya. Sebagai contoh dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah disusun dengan semangat amanah konstitusi

yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B

Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

Desa dan atau nama lain berhak mengatur dan mengurus urusannya masing-masing, bahkan lebih dari itu, terdapat ruang untuk tumbuhnya desa adat diluar desa administratif.

Meskipun demikian kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan sektoral yang berkaitan. Peraturan tentang desa yang terbaru dan diharapkan mampu membawa perubahan yang signifikan di desa adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa tersebut mengandung substansi yang sangat berbeda dengan peraturan perundangan sebelumnya. Reformasi kebijakan tentang desa dapat terlihat jelas dalam Undang-Undang Desa ini. Masyarakat desa selama ini lebih sering hanya menjadi penonton dalam pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Namun melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa ini masyarakat diberikan kewenangan pengakuan terhadap hak asal-usul (rekognisi), penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa (subsidiaritas), keberagaman, kebersamaan, kegotong-royongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan dan keberlanjutan.

Adapun segala upaya dalam pengaturan desa yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa tersebut adalah bertujuan untuk membangun kemandirian dan kesejahteraan desa. Kemandirian desa

tersebut meliputi kemandirian Pemerintah Desa (*Local Self Government*), kemandirian masyarakat desa (*Self Governing Community*). Kemandirian desa ini menjadi tujuan penting dalam implementasi Undang-undang desa.¹⁸

F. Kerangka Konseptual

1. Pemerintahan Desa

Pemerintahan diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya. Pemerintahan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap disebut juga pemerintahan dalam arti statis, dan dapat diartikan dalam arti dinamis, yang berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu penjabat. Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah.¹⁹

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.

¹⁸Abdul Fatah Fanani dkk, "Analisis Undang-Undang Desa, Dosen Program Studi Administrasi Publik STIA Panglima Sudirman", *Jurnal Hukum* hlm.2-3, dalam https://www.academia.edu/42160447/ANALISIS_UNDANG_UNDANG_DESA, Diakses pada tanggal 06 April 2021.

¹⁹Nurmayani, "Hukum Administrasi Daerah", *Jurnal Hukum*, UNILA, Bandar Lampung, 2009, hlm.93, dalam <http://repository.lppm.unila.ac.id/27247/1/Review%20Nurmayani.pdf>, Diakses pada tanggal 06 April 2021.

Istilah “desa” secara etimologis berasal dari kata “*swadesi*” bahasa Sanskerta yang berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom.²⁰ Sedangkan desa dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri. Jadi desa dapat didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul, adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).²¹

Menurut A. W. Widjaja, desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).²²

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pada BAB I Pasal 1 angka (2) Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

²⁰Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa:Pergaulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*, Alumni, Bandung, 2010, hlm.2

²¹*Ibid*, hlm.3

²²Nurmayani, *Op.Cit*, hlm.92

2. Peraturan Desa

Pada Pasal 1 Angka (3) Pengertian Peraturan Desa dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, yaitu:

Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Peraturan desa mempunyai fungsi yang sangat penting yakni, merupakan manifestasi dari nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat dan merupakan cerminan dari masyarakat desa yang bersangkutan. Karena itu fungsi peraturan desa sebagaimana fungsi hukum pada umumnya adalah sebagai sarana untuk menegakkan atau mewujudkan keadilan bagi masyarakat desa yang bersangkutan dan juga sebagai upaya dalam pencapaian tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Desa juga dibutuhkan guna terlaksananya kegiatan pemerintahan desa sebagai pemerintah yang melaksanakan tugas-tugas negara, dan juga dapat melakukan pengaturan kekuasaan dengan masyarakat. Peraturan Desa bermanfaat sebagai pedoman kerja bagi semua pihak dalam menyelenggarakan kegiatan di desa.²³

Jadi, Peraturan Desa tersebut sangat penting keberadaannya di dalam membangun dan mengurus desa, membatasi kekuasaan (kewenangan dan intervensi) pemerintah daerah dan pusat, serta melindungi hak-hak prakarsa

²³Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2004, hlm.99

masyarakat desa, menjamin kebebasan masyarakat desa. Selain itu penetapan peraturan desa dipandang perlu sebagai upaya dari pemerintah di tingkat bawah untuk mengubah perilaku masyarakat. Karena perannya yang penting itulah maka pembentukannya perlu disusun dalam suatu kerangka sistem hukum yang jelas dan terpadu.²⁴

3. Desa

Berdasarkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 6

Tahun 2014 Tentang Desa Pasal (1) yang menyatakan bahwa:

Desa adalah desa dan desa adat atau yang di sebut dengan nama lain, selanjutnya di sebut 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.

Menurut HAW. Widjaja, Desa adalah sautu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab kepada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati.²⁵

²⁴*Ibid*, hlm.100

²⁵Widjaja HAW, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.3

Jadi yang dimaksud dengan judul penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pembentukan peraturan desa di Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pelayung Kabupaten Batanghari dan kendala-kendala apa saja yang di temui dalam pembuatan Peraturan Desa tersebut.

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan yuridis empiris artinya mengumpulkan fakta-fakta sosial dengan masalah penelitian tentang isu-isu hukum aktual yang ingin dipecahkan dengan menggunakan berbagai instrumen penelitian.²⁶

2. Jenis Sumber Data

Dalam penelitian ini digunakan 2 (dua) sumber data yaitu:

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan yang berupa wawancara dan pengambilan data dengan Kepala Desa, Sekretaris Desa, dan Ketua Badan Permusyawaratan Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pelayung Kabupaten Batanghari.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan sebagai data utama yang terdiri dari 3 (tiga) bahan hukum yaitu:
 - a) Bahan Hukum Primer, terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

²⁶Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm.166

3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

4) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

b) Bahan Hukum Sekunder, terdiri dari:

Bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti data-data dari Kantor Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pelayung Kabupaten Batanghari, buku-buku ilmiah, hasil penelitian para ahli dan sebagainya.

c) Bahan Hukum Tersier, terdiri dari:

Yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, indeks komulatif, dan terminologi hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan:

a. Studi/data Dokumen, yaitu membaca, mempelajari, meneliti literatur, dokumen-dokumen tertulis serta dokumen-dokumen lainnya yang relevan dengan kerangka dasar penelitian.

b. Wawancara, yaitu suatu cara yang digunakan peneliti untuk memperoleh informasi secara lisan dari informan, melalui interaksi verbal secara

langsung dengan tatap muka atau dengan menggunakan media (seperti telepon), dengan tujuan untuk memperoleh data yang dapat menjawab permasalahan penelitian. Adapun yang menjadi responden adalah:

- 1) Kepala Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pemayung Kabupaten Batanghari (1 orang).
- 2) Sekretaris Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pemayung Kabupaten Batanghari (1 orang).
- 3) Ketua Badan Permusyawaratan Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pemayung Kabupaten Batanghari (1 orang).
- 4) Warga Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pemayung Kabupaten Batanghari (1 orang).

4. Pengolahan dan Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif, yaitu menggambarkan dari hasil penelitian yang berhubungan dengan pokok permasalahan. Sedangkan data yang sudah didapat disajikan dengan metode kualitatif yaitu dengan memberikan komentar dalam bentuk kalimat bukan dalam bentuk angka-angka.

Penelitian ilmu hukum dengan aspek empiris kualitatif, akan dipergunakan teknik analisis data yang digunakan adalah analisis deskriptif kualitatif. Dalam model analisis ini, maka keseluruhan data yang terkumpul baik dari data primer maupun data sekunder akan diolah dan dianalisis dengan cara menyusun data secara sistematis, digolongkan dalam pola tema, dikategorisasikan dan diklasifikasikan, dihubungkan antara satu data dengan

data yang lain dilakukan interpretasi untuk memahami makna data dalam situasi sosial, dan kemudian dilakukan penafsiran dari perspektif peneliti setelah memahami keseluruhan data. Proses analisis tersebut dilakukan secara terus menerus sejak pencarian data lapangan dan berlanjut terus hingga pada tahap analisis. Setelah dilakukan analisis secara deskriptif kualitatif dan sistematis.

Analisis data dilakukan dengan teknik deskriptif yaitu penggunaan uraian apa adanya terhadap situasi dan kondisi tertentu, teknik interpretasi yaitu penggunaan penafsiran dalam ilmu hukum dalam hal ini penafsiran berdasarkan peraturan, teknik evaluasi yaitu penilaian secara komprehensif terhadap rumusan norma yang diteliti, dan teknik argumentasi yaitu terkait dengan teknik evaluasi merupakan penilaian yang didasarkan pada opini hukum.

H. Sistematika Penulisan

Untuk memperoleh gambaran secara jelas dan rinci atas seluruh materi skripsi ini secara sistematis dan untuk memudahkan dalam menghubungkan serta memahami antara bab yang satu dengan bab yang lainnya, maka disusunlah sistematika penulisan skripsi ini dalam 4 (empat) bab, tiap-tiap bab dirinci lagi kedalam bagian terkecil sesuai dengan kebutuhan. Berikut ini adalah uraian singkat pembahasan masing-masing bab yang terdiri dari:

BAB I : Penulis mengemukakan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat, landasan teori, metode penelitian yang digunakan dalam rangka memperoleh data dan

bahan yang diperlukan, dan sebagai penutup diuraikan sistematika penulisan ini.

BAB II : Pada bab ini berisi tentang gambaran umum pembentukan peraturan desa dan ruang lingkupnya.

BAB III : Pada bab ini merupakan inti pembahasan sesuai dengan perumusan masalah mengenai pelaksanaan pembentukan peraturan desa di Desa Lubuk Ruso Kecamatan Pelayung Kabupaten Batanghari berdasarkan Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

BAB IV : Pada bab terakhir atau penutup yang memuat kesimpulan dari apa yang telah diuraikan penulis dalam bab sebelumnya dan juga saran atas permasalahan yang telah diuraikan penulis.