

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG
PERATURAN DI DESA

Disusun oleh :
TIM PENYUSUN

BAGIAN PEMERINTAHAN DESA DAN KELURAHAN
SEKRETARIAT DAERAH
KABUPATEN KARANGANYAR
TAHUN 2015

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu :

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; dan terakhir dengan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan catatan sejarah diatas, dapat kita lihat bahwa pengaturan tentang desa selalu berhimpit dengan pengaturan tentang pemerintahan daerah, atau dapat diartikan bahwa pengaturan tentang desa dari sejak dahulu telah menjadi tarik ulur dalam ranah desentralisasi, apakah menjadi bagian dari otonomi daerah kabupaten atau merupakan otonomi desa.

Namun, pengaturan yang ada selama ini juga lebih pada desa sebagai bagian dari desentralisasi kabupaten/kota. Salah satu dari dampak reformasi adalah munculnya tuntutan otonomi, diawali dengan otonomi Daerah yang menggulirkan era desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada Kabupaten/kota untuk mengatur daerahnya masing-masing. Kewenangan ini selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada perkembangan berikutnya dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir Undang-Undang tersebut dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada kedua Undang-Undang awal, pengaturan tentang desa masuk dalam substansi dan pada struktur UU, diatur dalam Bab tersendiri, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pengaturan tentang Desa pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dicabut. Mengenai hal ini tercantum pada Pasal 121 Bab XVI Ketentuan Penutup, yang berbunyi¹:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dengan demikian jelaslah sudah bahwa Desa telah berada diluar otonomi Pemerintahan Daerah. Desa berstatus mandiri dan diakui

¹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

sebagai otonomi desa. Tujuan ditetapkan pengaturan Desa dalam Undang-Undang ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

1. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
4. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
5. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
6. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
7. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
8. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.²

Mengenai hal ini selanjutnya diperjelas dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana pada UU terakhir ini, substansi tentang Desa sudah

² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

tidak tercantum lagi, dan pada struktur UU tidak terdapat pengaturan Bab tentang Desa.

Reformasi penyelenggaraan pemerintahan desa pada hakekatnya adalah suatu proses pembalikan paradigma politik, dimana proses demokratisasi yang selama Orde Baru berproses dari atas, kemudian dibalik melalui proses yang berangkat dari desa. Dalam paradigma baru tersebut, desa merupakan kesatuan hukum yang otonom dan memiliki hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangga sendiri³.

Mengenai pertimbangan dari penyusun UU tentang Desa dapat dibaca pada naskah Akademik RUU tentang Desa yang menjelaskan sebagai berikut⁴:

Posisi Desa administratif itu membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan Desa, terutama pada proses perencanaan dan keuangan. Kewenangan asal-usul (asli) susah diterjemahkan dan diidentifikasi karena keberagamannya. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota dan mengandung banyak beban akenya tidak disertai dengan pendanaan yang semestinya. Misalnya kewenangan Desa untuk memberikan rekomendasi berbagai surat administratif, dimana Desa hanya memberi rekomendasi sedangkan keputusan berada di atasnya. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi Desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi Desa untuk mengurus Tata Pemerintahannya sendiri.

Konsekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa.

³ Ali Fauzan, *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes*, Disertasi Program Pascasarjana Undip, 2010.

⁴ Naskah Akademik RUU tentang Desa

Dengan pengaturan UU tersendiri maka desa sebagai bagian pemerintahan dalam negara kesatuan Republik Indonesia diakui secara yuridis memiliki kewenangan otonom. Hal ini tampak dari tujuan diatas, dimana status desa sebelum dan sesudah kemerdekaan RI menjadi jelas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam pertimbangan UU Desa disebutkan bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Efektivitas dan efisiensi pembangunan membutuhkan terpenuhinya prasyarat berupa tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean government*). Aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan mengeliminasi praktek-praktek tidak sehat dan merupakan mekanisme kontrol dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan di desa juga harus menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Guna mendukung pelaksanaannya maka perlu adanya pengaturan yang jelas sebagai pedoman dan guna mewujudkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa.

Meskipun masyarakat desa lebih bersifat homogen namun sebagaimana adanya pola hubungan antar individu, maupun antar individu dengan Pemerintah Desa, antara lembaga yang ada di desa dan semua komponen yang berkepentingan di desa, maka perlu disepakati norma-norma yang secara positif mengikat dan diakui serta terlembaga dalam bentuk-bentuk peraturan perundangan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi terkait Peraturan di Desa selama ini serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?
3. Apa saja pengaturan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terkait Peraturan di Desa yang perlu ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah?
4. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Peraturan di Desa?
5. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Peraturan di Desa?

C. Maksud dan Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

1. Maksud penyusunan Naskah Akademik

Adapun maksud penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menjelaskan tentang latar belakang perumusan ketentuan dalam rancangan peraturan daerah tentang Peraturan di Desa, sehingga dapat memberikan gambaran dalam pelaksanaan peraturan tersebut dimasa yang akan datang.

2. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Peraturan di Desa

Tujuan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Peraturan di Desa adalah sebagai berikut:

- a. untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan Peraturan di Desa;

- b. untuk merumuskan pengaturan yang merupakan pemecahan permasalahan berkaitan dengan Peraturan di Desa;
 - c. untuk merumuskan pengaturan sesuai dengan kondisi daerah guna menindaklanjuti perintah undang-undang;
 - d. untuk menyiapkan rumusan konsep Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Peraturan di Desa yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis sehingga peraturan daerah yang diundangkan dapat diterapkan di masyarakat dan tidak menimbulkan permasalahan baru dimasa yang akan datang.
 - e. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Peraturan di Desa .
3. Kegunaan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Peraturan di Desa

Penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Peraturan di Desa. Apabila dikemudian hari terdapat perbedaan persepsi mengenai penafsiran akan peraturan daerah ini, maka dengan melihat naskah akademik ranperda ini akan jelas maksud dari perumusan raperda ini. Diharapkan rumusan naskah akademik akan membantu memperjelas maksud dan tujuan disusunnya ranperda ini.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

1. Lokasi Kegiatan yang menjadi Obyek Kajian

Kegiatan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Peraturan di Desa dilakukan di Kabupaten Karanganyar dengan obyek kajian adalah 162 Desa yang ada di Kabupaten Karanganyar.

Data diperoleh dengan melakukan kajian secara normatif dan didukung dengan kejadian empirik yang selama ini dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar, khususnya yang berkaitan dengan permasalahan Peraturan di Desa yang timbul selama ini dan potensi permasalahan dimasa yang akan datang dengan adanya peraturan perundang-undangan yang baru.

2. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Peraturan di Desa ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian ilmiah pada umumnya. Hal ini guna mendapatkan hasil kajian yang ilmiah sebagai dasar dalam perumusan sebuah kebijakan; dalam hal ini bentuk kebijakan tersebut adalah peraturan perundang-undangan berbentuk peraturan daerah, dimana akan berdampak pada masyarakat secara luas karena akan diberlakukan diseluruh Kabupaten Karanganyar.

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka, penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris⁵.

a. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal.

Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor

⁵ Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Metode *pendekatan yuridis empiris* dilakukan dengan menelaah data primer sebagai penunjang dan untuk mengkonfirmasi data sekunder yang diperoleh dengan mengadakan *diskusi* bersama para pemangku kepentingan. Dalam penyusunan naskah akademik ranperda tentang Peraturan di Desa ini, apabila metode ini digunakan maka yang bertindak sebagai pemangku kepentingan adalah :

- 1) Pemerintah Daerah yang direpresentasikan dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah atau unit kerja yang memiliki tugas pokok dan fungsi dibidang pembinaan, pengembangan dan pemberdayaan Pemerintahan Desa;
- 2) Badan Permusyawaratan Desa;
- 3) Kepala Desa yang sedang atau pernah menjabat;
- 4) Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Pengumpulan data primer dan sekunder dalam metode penelitian ini akan melibatkan langsung pemangku kepentingan tersebut. Namun yang menjadi permasalahan adalah keberagaman latar belakang dari pemangku kepentingan yang mengakibatkan faktor faktor eksternal yang berpengaruh menjadi sangat kompleks. Kompleksitas ini mengakibatkan sulit untuk memilah data-data yang ada. Oleh sebab itu, maka metode ini sulit diterapkan dalam penyusunan naskah akademik ini.

- b. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan

wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengan pendapat.

Untuk memperoleh data dilakukan dengan usaha studi dokumen atau studi pustaka yang meliputi usaha-usaha pengumpulan data dengan cara mengunjungi perpustakaan-perpustakaan, membaca, mengkaji dan mempelajari bahan pustaka yang mempunyai kaitan erat dengan pokok permasalahan.

Selanjutnya data yang diperoleh, diedit, diidentifikasi secara khusus objektif dan sistematis diklarifikasikan, disajikan dan selanjutnya dianalisis lebih lanjut sesuai dengan tujuan dan permasalahan kajian.

Meskipun pada pengkajian kurang memperhatikan aspek empiris, namun metode ini lebih dapat diandalkan dalam penyusunan naskah akademik ranperda tentang Peraturan di Desa.

Aspek empiris tetap menjadi bahan pertimbangan, namun guna memudahkan pengkajian maka aspek empiris disajikan sebagai bahan pelengkap guna mendukung bahan kajian dari data primer yang merupakan peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka.

Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Peraturan di Desa dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif. Diawali dengan melakukan mengumpulkan data peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Peraturan di Desa baik ditingkat pusat maupun di Kabupaten Karanganyar.

Berdasarkan data peraturan perundang-undangan yang ada dilakukan pengkajian dengan menyandingkan masing-masing peraturan satu dengan yang lain guna melihat keterkaitan substansi yang diatur. Selanjutnya disusun daftar

inventarisasi permasalahan terkait Peraturan di Desa yang selama ini muncul di Kabupaten Karanganyar. Penyusunan DIM ini didasarkan pada pengalaman empiris penyusun naskah akademik yang merupakan perangkat daerah yang selama ini menangani permasalahan terkait pemerintahan desa.

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, meskipun didasarkan pada kejadian empiris, namun metode yuridis empiris tidak dapat dilakukan pada penyusunan naskah akademik ini karena keterbatasan waktu dan tenaga penyusun, oleh sebab itu penyusunan DIM dilakukan berdasarkan pengalaman empiris yang dilengkapi dengan kajian potensi permasalahan yang muncul terkait penerapan peraturan perundang-undangan yang baru.

Selanjutnya data yang diperoleh, diedit, diidentifikasi secara khusus objektif dan sistematis diklarifikasikan, disajikan dan selanjutnya dianalisis lebih lanjut sesuai dengan tujuan dan permasalahan kajian, dalam hal ini berkaitan dengan Peraturan di Desa.

E. Sistematika Penulisan Naskah Akademik

Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Peraturan di Desa disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi tentang latar belakang penyusunan naskah akademik, identifikasi permasalahan, naksud dan tujuan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Peraturan di Desa, metode penyusunan naskah akademik dan sistematika penulisan naskah akademik.

BAB II : KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTEK EMPIRIS YANG BERKAITAN DENGAN PERATURAN DI DESA

Berisi tentang kajian teoritik tentang Pemimpin, Kepemimpinan, Desa sebagai organisasi pemerintahan, dan Peraturan di Desa sebagai Pemimpin. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma, Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat, dan Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat.

BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERKAITAN DENGAN PERATURAN DI DESA

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundangundangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan UndangUndang atau Peraturan Daerah yang baru.

BAB IV : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS BERKAITAN DENGAN PERATURAN DI DESA

Berisi uraian tentang landasan filosofis, sosiologis dan yuridis penyusunan naskah akademik.

BAB V : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR TENTANG PERATURAN DI DESA

Menguraikan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Peraturan di Desa.

BAB VI : PENUTUP

Berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Sumber Hukum

Sumber hukum bermacam-macam pengetahuan adalah tergantung pada sudut mana kita melihatnya. Namun demikian sebagai gambaran berikut dua pakar hukum dibawah ini sebagai gambaran tentang sumber hukum. Pengertian Sumber Hukum Menurut Sudikno Mertokusumo, yaitu :

- a. sebagai asas hukum sebagai suatu yang merupakan permulaan hukum, misalnya kehendak Tuhan, akal manusia, jiwa bangsa dan sebagainya;
- b. Menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan pada hukum yang sekarang berlaku, seperti hukum prancis, hukum romawi dan lain-lain;
- c. Sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa atau masyarakat);
- d. mengenal hukum seperti; dokumen, undang-undang, lontar, batu tertulis, dan sebagainya;
- e. Sebagai sumber terjadinya hukum atau sumber yang menimbulkan hukum.

Sedangkan menurut Joeniarto bahwa sumber hukum dapat dibedakan menjadi :

- a. sumber hukum dalam artian sebagai asal hukum positif, wujudnya dalam bentuk yang konkrit berupa keputusan dari yang berwewenang;
- b. sumber hukum dalam artian sebagai tempat ditemukannya aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum positif. Entah tertulis atau tak tertulis;

- c. sumber hukum yang dihubungkan dengan filsafat, sejarah, dan masyarakat. Kita dapatkan sumber hukum filosofis histories dan sosiologis.

Sumber Hukum memiliki 2 (dua) arti yaitu Sumber Hukum dalam arti materiil dan Sumber Hukum dalam arti formal.

Sumber hukum formal diartikan sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Atau menurut Utrecht sumber hukum formil adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya.

sumber hukum dalam arti formal lebih membahas tentang "dimana dapat ditemukan aturan-aturan hukum tersebut." Pada saat mempelajari ilmu hukum positif, sumber hukum dalam arti formal lebih penting dibandingkan sumber hukum dalam arti materiil. Hal ini dikarenakan sumber hukum dalam arti formal itu menjelaskan tentang dimana menemukan ketentuan-ketentuan hukum untuk dapat mengetahui apa hukum positif Indonesia itu sebenarnya.

Sumber hukum dalam arti formal penting bagi pengetahuan dan penguasaan hukum positif untuk keperluan praktis, sedangkan sumber hukum dalam arti materiil merupakan suatu usaha pendalaman teoritis tentang hukum.

Sedangkan hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum. Dengan demikian bahwa sumber hukum formal ini sebagai bentuk pernyataan berlakunya hukum materiil.

Sumber hukum dalam arti materiil lebih menekankan pada permasalahan "mengapa hukum itu mengikat" dan "apa kekuatan hukum yang membuat hukum itu memiliki sifat mengikat".

Seperti yang telah disebutkan diatas bahwa sumber hukum materiil lebih menekankan pada penjelasan tentang hukum itu sendiri, berupa sifat-sifat hukum, landasan sifat hukum itu dan sebagainya. Sumber hukum materiil juga membahas tentang

mengapa orang mentaati hukum. Ada sebuah perspektif bahwa sebuah masyarakat mentaati hukum karena takut akan sanksinya, ada juga yang mengetakan karena memang orang itu taat dan soleh yang dapat membedakan mana yang baik dan yang buruk, ada juga anggapan bahwa masyarakat tunduk pada hukum karena pengaruh lingkungannya, dan masyarakat mentaati hukum karena adanya alasan-alasan pragmatis. Dimana ketentuan hukum yang tidak ada hubungannya dengan kehidupan atau pengaruh budaya termasuk agama, peraturan hukum dinamakan sebagai netral budaya (*culturally noutral*). Akhirnya dapat dikatakan bahwa orang mentaati hukum karena kombinasi semua faktor yang telah disebutkan tadi.

Bahwasanya sumber hukum tata Negara tidak terlepas dari pada sumber hukum formil dan materil

pertama, sumber hukum materil tata Negara adalah sumber hukum yang menentukan isi kaidah hukum tata Negara, yaitu:

- a. dasar dan pandangan hidup bernegara seperti pancasila;
- b. kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah hukum tata Negara. Seperti halnya dengan kekuatan dalam proses perumusan dan perancangan perundang-undangan yang tidak lepas dari pada kepentingan kelompok partai dalam merumuskan hukum.

Kedua, sedangkan sumber hukum dalam arti formal, yaitu:

- a. hukum perundang-undangan ketatanegaraan adalah hukum tertulis yang dibentuk dengan cara-cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis;
- b. hukum adat ketatanegaraan merupakan hukum asli bangsa Indonesia yang tertulis, namun tumbuh dan dipertahankan oleh masyarakat hukum adat.;
- c. hukum adat kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan adalah hukum yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan Negara

untuk melengkapi, menyempurnakan, dan menghidupkan (mendinamisasi) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.;

- d. yurisprudensi ketatanegaraan adalah kumpulan putusan-putusan pengadilan;
- e. Traktat atau hukum perjanjian internasional ketatanegaraan adalah persetujuan yang diadakan Indonesia dengan Negara-negara lain;
- f. doktrin ketatanegaraan ajaran-ajaran tentang hukum tatanegara yang ditemukan dan dikembangkan di dalam dunia ilmu pengetahuan sebagai hasil penyelidikan dan pemikiran saksama berdasarkan logika formal yang berlaku.

Namun akan berbeda penjelasannya jika melihat dari pandang teori-teori, contohnya teori hukum alam atau kodrati (*natural law theory*) mengatakan bahwa orang mentaati hukum karena Tuhan atau alam menghendaki demikian. aliran ini mendasarkan pada akal atau rasio manusia itu sendiri. Dilihat dari teori positivis atau aliran positivisme beranggapan bahwa orang tunduk pada hukum (atau undang-undang) karena hukum itu merupakan kehendak penguasa yang dapat dipaksakan. Sehingga dalam mempelajari hukum positif persoalan sumber hukum dalam arti materiil merupakan persoalan yang "*meta-yuridis*" atau persoalan yang terletak di luar hukum.

Sumber hukum formal berkaitan dengan masalah atau persoalan dimana seseorang dapat menemukan peraturan atau kaidah-kaidah hukum yang mengatur tentang kemasyarakatan/ kehidupan manusia. Sumber hukum dalam arti formal adalah :

- a. undang-undang,
- b. kebiasaan;
- c. keputusan pengadilan;
- d. traktat atau perjanjian;

e. pendapat ahli hukum terkemuka sebagai sumber tambahan.

2. Peran Hukum dalam Kehidupan Masyarakat

Manusia dan hukum adalah dua entitas yang tidak bisa dipisahkan. Bahkan dalam ilmu hukum, terdapat adagium yang terkenal yang berbunyi: "*Ubi societas ibi jus*" (di mana ada masyarakat di situ ada hukumnya). Artinya bahwa dalam setiap pembentukan suatu bangunan struktur sosial yang bernama masyarakat, maka selalu akan dibutuhkan bahan yang bersifat sebagai "semen perekat" atas berbagai komponen pembentuk dari masyarakat itu, dan yang berfungsi sebagai "semen perekat" tersebut adalah hukum⁶.

Untuk mewujudkan keteraturan, maka mula-mula manusia membentuk suatu struktur tatanan (organisasi) di antara dirinya yang dikenal dengan istilah tatanan sosial (*social order*) yang bernama: masyarakat. Guna membangun dan mempertahankan tatanan sosial masyarakat yang teratur ini, maka manusia membutuhkan pranata pengatur yang terdiri dari dua hal: aturan (hukum) dan si pengatur (kekuasaan)⁷.

Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat tersebut.

Untuk menjawab pertanyaan apakah hukum dapat mengubah perilaku masyarakat, kiranya perlu dikemukakan teori Marx klasik dan teori hukum mashab sejarah. Teori Marx klasik membedakan kehidupan masyarakat dalam dua struktur, yakni struktur atas dan struktur bawah. Yang dimaksud dengan struktur atas adalah alam pikiran. Adapun struktur bawah adalah kebutuhan jasmani. Menurut teori Marx itu shuktur bawah menentukan struktur

⁶ <http://kelompok4isbd.wordpress.com/2012/04/12/makalah-ilmu-sosial-dan-budaya-dasar-manusia-nilai-moral-dan-hukum/> , diakses pada tanggal 16 Maret 2015

⁷ <http://rizachnial.blogspot.com/2013/11/peran-hukum-dalam-kehidupan-manusia.html>

atas, dan tidak sebaliknya. Dengan demikian, maka alam pikiran, termasuk hukum, tidak dapat mempengaruhi atau mengubah struktur bawah, atau kehidupan masyarakat.

Von Savigny, dari mashab sejarah berpendapat bahwa hukum itu tidak dibuat tetapi hukum itu ada dan terbentuk bersama-sama dengan masyarakat (*das Recht is nicht gemacht, aber Es ist und wirdt mit dem Volke*). Berdasarkan dalil itu Von Savigny hukum, yang ditetapkan dalam perundang-undangan, tidak dapat merubah kehidupan masyarakat. Hal itu disebabkan bahwa itu tumbuh bersama kehidupan masyarakat yang bersangkutan.⁸

Teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja memiliki pokok-pokok pikiran tentang hukum yaitu ;⁹

- a. bahwa arti dan fungsi hukum dalam masyarakat direduksi pada satu hal yakni ketertiban (*order*) yang merupakan tujuan pokok dan pertama dari segala hukum. Kebutuhan terhadap ketertiban ini merupakan syarat pokok (*fundamental*) bagi adanya suatu masyarakat yang teratur dan merupakan fakta objektif yang berlaku bagi segala masyarakat manusia dalam segala bentuknya. Untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat maka diperlukan adanya kepastian dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat. Disamping itu, tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan zamannya.
- b. bahwa hukum sebagai kaidah sosial, tidak berarti pergaulan antara manusia dalam masyarakat hanya diatur oleh hukum, namun juga ditentukan oleh agama, kaidah-kaidah susila, kesopanan, adat kebiasaan dan kaidah-kaidah sosial lainnya.

⁸ <http://www.rumahbangsa.net/2015/01/peran-dan-hubungan-hukum-dalam.html>, diakses pada tanggal 16 Maret 2015

⁹ Mochtar Kusumaatmadja di dalam Otje Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung : Alumni, 2002, hlm 3-15

Oleh karenanya, antara hukum dan kaidah-kaidah sosial lainnya terdapat jalinan hubungan yang erat antara yang satu dan lainnya. Namun jika ada ketidaksesuaian antara kaidah hukum dan kaidah sosial, maka dalam penataan kembali ketentuan-ketentuan hukum dilakukan dengan cara yang teratur, baik mengenai bentuk, cara maupun alat pelaksanaannya.

- c. bahwa hukum dan kekuasaan mempunyai hubungan timbal balik, dimana hukum memerlukan kekuasaan bagi pelaksanaannya karena tanpa kekuasaan hukum itu tidak lain akan merupakan kaidah sosial yang berisikan anjuran belaka. Sebaliknya kekuasaan ditentukan batas-batasnya oleh hukum. Secara populer dikatakan bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman.
- d. bahwa hukum sebagai kaidah sosial tidak terlepas dari nilai (*values*) yang berlaku di suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Sehingga dapat dikatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*The living law*) dalam masyarakat yang tentunya merupakan pencerminan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu sendiri
- e. bahwa hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat artinya hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Fungsi hukum tidak hanya memelihara dan mempertahankan dari apa yang telah tercapai, namun fungsi hukum tentunya harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu sendiri. Penggunaan hukum sebagai alat untuk melakukan perubahan-perubahan kemasyarakatan harus sangat berhati-hati agar tidak timbul kerugian dalam

masyarakat sehingga harus mempertimbangkan segi sosiologi, antropologi kebudayaan masyarakat.

Mochtar Kusumaatmadja juga memberikan definisi hukum yang lebih memadai bahwa hukum seharusnya tidak hanya dipandang sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (*institutions*) dan proses (*processes*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.[Jika dianalisis, makna definisi tersebut adalah ¹⁰:

- a. kata asas dan kaidah menggambarkan hukum sebagai gejala normatif, sedang kata lembaga dan proses menggambarkan hukum sebagai gejala sosial.
- b. kata asas menggambarkan bahwa Mochtar memperhatikan aliran hukum alam, karena asas itu ada kaitannya dengan nilai-nilai moral tertinggi yaitu keadilan, sedangkan kata kaidah menggambarkan bahwa Mochtar memperhatikan pengaruh aliran positivisme hukum karena kata kaidah mempunyai sifat normatif. Sedang kata lembaga menggambarkan bahwa Mochtar memperhatikan pandangan mazhab sejarah. Kata proses memperhatikan pandangan *Pragmatic legal realism* dari Roscoe Pound, yaitu proses terbentuknya putusan hakim di pengadilan. Lebih lanjut kata lembaga dan proses mencerminkan pandangan *Sociological jurisprudence* karena lembaga dan proses merupakan cerminan dari *living law* yaitu sumber hukum tertulis dan tidak tertulis yang hidup di masyarakat. Kata kaidah mencerminkan berlakunya kaidah dalam kenyataan menggambarkan bahwa bentuk hukum haruslah undang-undang.

¹⁰ Ibid, hal 91

3. Bentuk produk hukum

Dalam ilmu hukum dikenal 2 jenis bentuk produk hukum yakni penetapan (*beschiking*) dan regelling (*pengaturan*). Ciri-ciri penetapan bersifat kongkrit, individual dan final. Sedangkan untuk pengaturan bersifat umum, semua masyarakat dapat mengetahuinya, dan kadang masih membutuhkan peraturan lain agar dapat operasional, dan impersonal. Bentuk umum penetapan adalah keputusan dan materi disusun dalam bentuk diktum. Sedangkan bentuk umum pengaturan adalah peraturan yang diundangkan dalam lembaran atau berita Negara/daerah. Artinya semua masyarakat dapat mengetahuinya atau sejak diundangkan masyarakat dianggap mengetahuinya.

4. Pengertian dan karakteristik Desa

Para ahli memberikan definisi tentang desa berdasarkan pengertian dan sudut pandang masing-masing. Pengertian Desa secara umum lebih sering dikaitkan dengan pertanian. Misalnya, Egon E. Bergel¹¹, mendefinisikan desa sebagai "setiap pemukiman para petani (peasants)". Sebenarnya, faktor pertanian bukanlah ciri yang harus melekat pada setiap desa. Ciri utama yang melekat pada setiap desa adalah fungsinya sebagai tempat tinggal (menetap) dari suatu kelompok masyarakat yang relatif kecil.

Pengertian lain yang lebih luas disampaikan Koentjaraningrat¹² memberikan pengertian tentang desa melalui pemilahan pengertian komunitas dalam dua jenis, yaitu komunitas besar (seperti: kota, negara bagian, negara) dan komunitas kecil (seperti: band, desa, rukun tetangga dan

¹¹ Egon Ernst Bergel. *Urban Sociology*. Mc Graw Hill, New York, 1955, Hal 121.

¹² Koentjaraningrat (ed.). *Masyarakat Desa di Indonesia*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta:

sebagainya). Dalam hal ini Koentjaraningrat mendefinisikan desa sebagai "komunitas kecil yang menetap tetap di suatu tempat".

Koentjaraningrat tidak memberikan penegasan bahwa komunitas desa secara khusus tergantung pada sektor pertanian. Dengan kata lain artinya bahwa masyarakat desa sebagai sebuah komunitas kecil itu dapat saja memiliki ciri-ciri aktivitas ekonomi yang beragam, tidak di sektor pertanian saja¹³.

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul "Otonomi Desa" menyatakan bahwa "Desa adalah sebagai 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 masyarakat¹⁴".

Mengenai kedudukan Desa, Rosidji Ranggawidjaja menyebutkan bahwa desa merupakan bentuk dari komunitas sosial yang keberadaannya sudah ada jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk, dan pemerintahan desa yang ada sekarang merupakan kelanjutan dari pemerintahan desa yang ada sejak jaman dahulu¹⁵. Dari sini kemudian muncul pemikiran bahwa desa bukan semata satuan pemerintahan, namun berkaitan pula dengan asal usul desa tersebut. Desa dapat tumbuh dari suatu kesatuan masyarakat dengan kesamaan asal usul atau adat istiadat. Keragaman asal usul desa inilah yang perlu diakui, tidak semata sebagai desa administratif semata.

¹³ Edi Indrizal, *Memahami Konsep Perdesaan dan Tipologi Desa di Indonesia*.

¹⁴ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008 hal 3,

¹⁵ Ranggawidjaja, Rosidji. 2013.dalam Abdurahman Ali et all. *Satu Dasawarsa Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung. Fakultas Hukum-UNPAD. PSKN- FH UNPAD

Namun dari berbagai pengertian desa yang disampaikan oleh para ahli, maka menurut hemat kami, pengertian desa yang disampaikan oleh P.J. Bournen adalah yang paling mendekati, yakni Desa adalah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan yang termasuk didalamnya hidup dari pertanian, perikanan, dan usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam lainnya; dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan, dan kaidah-kaidah sosial¹⁶.

Berdasarkan pengertian desa tersebut diatas, maka karakteristik desa meliputi¹⁷:

- a. Aspek morfologi, desa merupakan pemanfaatan lahan atau tanah oleh penduduk atau masyarakat yang bersifat agraris, serta bangunan rumah tinggal yang terpencar (jarang). Desa berhubungan erat dengan alam, ini disebabkan oleh lokasi geografis untuk petani, serta bangunan tempat tinggal yang jarang dan terpencar.
- b. Aspek jumlah penduduk, maka desa didiami oleh sejumlah kecil penduduk dengan kepadatan yang rendah.
- c. Aspek ekonomi, desa ialah wilayah yang penduduk atau masyarakatnya bermata pencaharian pokok di bidang pertanian, bercocok tanam atau agrarian, atau nelayan.
- d. Aspek hukum, desa merupakan kesatuan wilayah hukum tersendiri, dimana aturan atau nilai yang mengikat masyarakat di suatu wilayah. Tiga sumber yang dianut dalam desa, yakni: agama, adat asli dan NKRI.
- e. Aspek sosial budaya, desa itu tampak dari hubungan sosial antar penduduknya yang bersifat khas, yakni hubungan

¹⁶ <http://hedisasrawan.blogspot.com/2014/07/16-pengertian-desa-menurut-para-ahli.html>, diakses pada 13 September 2014.

¹⁷ Safari Imam Asy'ari..*Sosiologi Kota dan Desa*. Usaha Nasional, Surabaya, 1993, hal 93

kekeluargaan, bersifat pribadi, tidak banyak pilihan, dan kurang tampak adanya pengkotaan, dengan kata lain bersifat homogeny, serta bergotong royong.

Istilah desa dalam UUD 1945 sebelum amandemen dapat kita jumpai dalam Pasal 18 dan penjelasannya, yang berbunyi sebagai berikut :

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang – undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak asal – usul dalam daerah yang bersifat istimewa".

Dan Pasal 18 Undang – Undang Dasar 1945 penjelasan II, berbunyi :

"dalam terroir Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 "Zelbesturendelandschappen" dan " Volksgemeinschaften " seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah – daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat di anggap sebagai daerah yang bersifat istimewa " .

Sedangkan setelah amandemen, Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 berbunyi : "Negara kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah – daerah propinsi, dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota, yang tiap tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang di atur dengan undang – undang"

Berdasarkan Pasal 18 diatas, maka kemudian dibentuklah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam Pasal 200 ayat (1) dibentuklah Pemerintahan Desa, yang berbunyi : " Dalam Pemerintahan daerah kabupaten / kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa."

Berdasarkan PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa 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.

Menurut ketentuan pasal 206 UU No 32 tahun 2004 Juncto Pasal 4 PP No 72 Tahun 2005 Juncto Permendagri No 30 tahun 2006, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup

- c. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa ;
- d. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- e. tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota ;
- f. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundangundangan diserahkan kepada desa.

Tugas pembantuan yang berasal dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa, harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sehingga tugas tersebut dapat terlaksana dengan baik.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa mendefinisikan desa adalah desa dan desa adat 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.

Berdasarkan definisi tersebut terdapat beberapa unsur dalam definisi desa tersebut, yakni:

- a. kesatuan masyarakat hukum;
- b. dalam batas wilayah tertentu;
- c. berwenang mengatur dan mengurus urusan :
 - 1) pemerintahan
 - 2) kepentingan masyarakat setempat
- d. pengaturan didasarkan pada prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

Berdasarkan unsur-unsur desa tersebut dapat maka Otonomi desa harus diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dalam rangka kesejahteraan bersama.

B. Kajian Terhadap Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

1. Asas Pembentukan peraturan perundang-undangan

Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan penting untuk memiliki dasar yang tepat sebagai pedoman dalam penyusunan rumusan peraturan. Oleh sebab itu penting untuk memahami asas-asas hukum yang berlaku umum dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

Asas hukum merupakan unsur penting dalam suatu peraturan dan menjadi landasan utama yang menjadi dasar atau acuan bagi lahirnya suatu aturan. Pembentukan hukum praktis sedapat mungkin berorientasi pada asas-asas hukum. Asas hukum menjadi dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia dapat kita jumpai tiga pengertian asas sebagai berikut.

- a. Dasar, alas, pedoman; misalnya, batu yang baik untuk alas rumah;
- b. Suatu kebenaran yang menjadai pokok atau tumpuan berpikir (berpendapat dan sebagainya; misalnya: bertentangan dengan asas-asas hukum pidana; pada dasarnya yang setuju dengan usul saudara;
- c. Cita-cita yang menjadi dasar (perkumpulan negara, & sebagainya; misalnya, membicarakan asas dan tujuan¹⁸

Dari ketiga pengertian tersebut dapat kita lihat pengertian yang esensial dari asas itu ialah: merupakan dasar, pokok tempat menemukan kebenaran dan sebagai tumpukan berpikir, tentang apa yang dimaksud dengan asas hukum banyak pengertian yang dikemukakan oleh para ahli hukum, yang antara lain adalah sebagai berikut.

Menurut C.W. Paton, yang dikutip oleh Muhadi, dalam bukunya *A Textbook of Jurisprudence*, 1969, mengatakan asas adalah: *A principles is the broad reason, which lies at the base of rule of law* dalam bahasa Indonesia, kalimat itu berbunyi: asas adalah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari adanya sesuatu norma hukum. Disingkatnya bahwa dalam unsur-unsur asas sebagai berikut.

- a. Alam pikiran
- b. Rumusan luas
- c. Dasar bagi pembentukan norma hukum

Jadi Asas ialah suatu alam pikiran, yang melatarbelakangi pemberontakan norma hukum. Rumusan asas yang dihadangkan oleh Paton memberi kesan, seolah-olah tiap norma hukum dapat

¹⁸ W.J.S. Purwadarminta . Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1976

dikembalikan kepada susunan asas. Dalam praktek terdapat norma-norma hukum, yang tidak dapat ditelusuri bagaimana bunyi asas yang mendasarinya. Salah satu contoh, norma hukum positif dalam bidang lalu lintas, yang menyuruh pemakai jalan umum yang mempergunakan bagian kiri dari jalan itu. Untuk norma hukum itu sulit dicarikan asasnya, tetapi kalau ia menjadi asas maka norma hukum itu sendirilah yang berfungsi sebagai asas¹⁹.

Asas hukum memang bukan merupakan aturan hukum, karena asas hukum tidak dapat dilaksanakan/ dioperasikan langsung terhadap suatu peristiwa dengan menganggapnya sebagai bagian dari aturan umum, tetapi harus dengan penyesuaian substansi, untuk itu diperlukan isi yang lebih konkrit.

Asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk best Undang-undang*) dimana asas ini tumbuh dalam rangka mencari cara-cara untuk melakukan pengawasan atau kontrol yang sesuai hukum (*rechtmatigheidscontrole*) terhadap tindakan-tindakan pemerintahan, terutama yang dapat dilakukan oleh hakim yang bebas. Asas-asas tersebut dirasakan akan bertambah penting apabila dalam memenuhi tuntutan terselenggaranya kesejahteraan rakyat diperlukan banyak peraturan perundang-undangan yang memberikan keleluasaan yang besar kepada aparatur pemerintahan. Dengan demikian maka terhadap aspek-aspek kebijakan dari keputusan-keputusan pemerintah yang tidak dibatasi oleh peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pengujian oleh hakim (*rechterlijke toetsing*), tanpa perlu hakim tersebut menguji kebijakan pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan itu sendiri.

¹⁹ Mahadi, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Alumni, Bandung, 1981., hal 54

.Asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu²⁰:

a. Asas-asas formil:

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundangundangan yang berwenang; peraturan perundangundangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
- 3) Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya.
- 5) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

²⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, hal 34

b. Asas-asas materiil:

- 1) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- 2) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Selain itu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik dan asas materi muatan.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. "asas kejelasan tujuan" , bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. "asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" , bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" , bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;

- d. “asas dapat dilaksanakan”, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundangundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan”, bahwa setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. “asas kejelasan rumusan”, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. “asas keterbukaan”, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, digunakan asas-asas yang dipakai sebagai materi muatan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

a. Pengayoman

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan

hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Bhineka Tunggal Ika

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, Kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Keadilan

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan

berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, sebagaimana halnya di negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi pembentukan isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metode pembentukannya, dan bagi proses serta prosedur pembentukannya.

Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas peraturan perundang-undangan yang patut. Kedua asas hukum tersebut berjalan seiring berdampingan memberikan pedoman dan bimbingan serentak dalam setiap kali ada kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan masing-masing sesuai dengan bidangnya.

2. Penyusunan Norma dalam perumusan peraturan perundang-undangan

Hukum merupakan alat yang efektif untuk mencapai tujuan sosial karena aturan hukum secara konsisten melekat pada

petugas hukum dan masyarakat.²¹ Persoalan yang dihadapi oleh negara kita adalah bagaimana hukum dapat memenuhi tujuan sosial, sehingga menjadi efektif diberlakukan dimasyarakat dan mampu menjadi panglima.

Keberadaan suatu norma timbul akibat adanya hubungan antar orang dengan orang lainnya, karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara tingkah laku seseorang dalam hubungan antara satu orang dengan orang lainnya. Setiap norma mengandung suruhan-suruhan atau *das Sollen*.²²

Hans Kelsen menyatakan bahwa norma dalam suatu negara tersusun secara hierarkis, dari yang paling umum yang bersifat abstrak hingga ke jenjang yang lebih khusus dan bersifat individual. Di puncak dari norma tersebut terdapat norma dasar (*Grundnorm* atau *Ursprungnorm* atau *basic norm*).

Grundnorm tersebut merupakan asas-asas (hukum) yang bersifat abstrak yang karenanya disebut pula "*abstracte norm*". Norma dasar tersebut kemudian dikonkritkan melalui "norma antar" (*tussen norm*), yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan atau norma positif yang kemudian dikonkritkan menjadi norma yang nyata (*concretenorm*). Jadi, menurut Hans Kelsen norma dalam negara itu tersusun dalam kesatuan yang utuh menurut struktur piramida.²³

Menurut Nawiasky, norma-norma hukum tersebut berada dalam tata susunan dari atas ke bawah sebagai berikut²⁴:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*)

²¹ Hari Purwadi, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 64.

²² Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan jilid I*, Kanisus, Yogyakarta, 2007, hal. 6

²³ Ibid, hal 14

²⁴ Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Drs. Somardi, *Teori Hukum Murni : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Diskriptif*, Rimdi Press. Jakarta, 1995, hal 14

- b. Aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*)
- c. Undang-undang (formal) (*formel Gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*).

Tentang hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan suatu teori (*stufen theory*) yang kemudian oleh Amiroeddin Sjarif dirinci dengan lebih detail sebagai berikut:

- a. Perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak dapat merubah atau mengenyampingkan aturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi jika sebaliknya maka dapat;
- b. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah hanya oleh perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi tingkatannya;
- c. Ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, dan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh perundang-undangan yang lebih rendah;
- d. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah, tetapi hal yang sebaliknya dapat dilakukan.

Namun demikian tidaklah baik apabila perundang-undangan yang lebih tinggi mengambil alih fungsi perundang-undangan yang lebih rendah. Jika hal tersebut terjadi, maka menjadi kabur pembagian wewenang yang mengatur di dalam suatu negara. Disamping itu, badan pembentuk perundang-

undangan yang lebih tinggi akan terlalu sibuk dengan persoalan-persoalan yang selayaknya diatur oleh lembaga pembentuk perundang undangan yang lebih rendah.²⁵

Sebagai norma dasar sebuah negara, Staatsfundamentalnorm memberikan landasan bagi aturan dasar yang merupakan tatanan suatu negara dalam bentuk Undang-Undang Dasar atau konstitusi tertulis, maka aturan dasar tersebut pada gilirannya merupakan landasan bagi hukum perundang-undangan (*Gezetsrecht*) yang berlaku dalam negara.

Biasanya aturan dasar tersebut apabila dituangkan dalam suatu dokumen negara maka disebut *Verfassung*, dan apabila dituangkan dalam dokumen hukum yang tersebar-sebar maka disebut dengan *Grundgesetz*, Isi penting bagi aturan dasar selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara juga terutama aturan-aturan untuk memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma-norma hukum peraturan perundang-undangan, atau dengan perkataan lain menggariskan tatacara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum.²⁶

Hans Kelsen menuliskan bahwa hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma lainnya ini dapat digambarkan sebagai hubungan antara "superordinasi" dan "subordinasi", yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Hal ini kemudian dijelaskan kembali oleh Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safa'at, bahwa hubungan antara norma

²⁵ Ibnu Sam Widodo, *Pengujian Materiil Peraturan Desa (Kajian Normatif-Yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)*, Tesis, FH UI- Jakarta, 2008, hal 76

²⁶ Ni'matul Huda. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UUI Press, Yogyakarta 2005, hal. 52

yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spesial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat adalah inferior.²⁷

Selain asas yang tersebut di atas peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain:

- a. Dalam Hukum Pidana, misalnya: asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.
- b. Dalam Hukum Perdata, misalnya: dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan it

C. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Desa di Karanganyar dan Kondisi Yang Ada.

1. Visi dan Misi Kabupaten Karanganyar

a) Visi

Visi adalah artikulasi dari citra, nilai arah dan tujuan yang akan memandu masa depan atau suatu gambaran ideal yang ingin dicapai dimasa yang akan datang oleh organisasi.

Berdasarkan kondisi dan tantangan yang akan dihadapi dalam 5 (lima) tahun mendatang dan dengan mengacu Visi dan Misi Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Karanganyar yang telah tertuang di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Karanganyar Tahun 2014 – 2019 serta dengan mempertimbangkan potensi fisik,

²⁷ Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Konstitusi Press. Jakarta, 2006, hal. 109.

ekonomi dan sosial budaya yang dimiliki, maka visi Sekretariat Daerah Kabupaten Karanganyar adalah

"Visi pembangunan Kabupaten Karanganyar adalah Bersama memajukan Karanganyar "

b) Misi

- 1) Pembangunan infrastruktur menyeluruh.
- 2) Pencapaian 10.000 wirausahawan mandiri.
- 3) Pendidikan gratis SD/SMP/SMA dan kesehatan gratis;
- 4) Pembangunan Desa sebagai pusat pertumbuhan;
- 5) Peningkatan kualitas keagamaan dan sosial budaya;

2. Kondisi yang ada

a) Letak Geografis

Kabupaten merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Jawa tengah yang berbatasan dengan Kabupaten sragen disebalah utara, Propinsi Jawa Timur di sebelah Timur , Kabupaten Sukoharjo dan Wonogiri di sebelah selatan serta Kota Surakarta dan Kabupaten Boyolali di sebelah barat

Bila dilihat dari garis bujur dan lintang, Kabupaten Karanganyar terletak antara $110^{\circ} 40'$ – $110^{\circ} 70'$ bujur timur dan $7^{\circ} 28'$ – $7^{\circ} 46'$ lintang selatan , dengan ketinggian rata – rata 511 meter diatas, permukaan laut serta beriklim tropis dengan temperatur 22° – 31° .

b) Topografi

Luas wilayah Kabupaten Karanganyar : 77.378.64 Ha yang terdiri dari : luas tanah sawah : 22.459,80 Ha, luas tanah kering: 54.917.84 Ha, tanah sawah irigasi tehnik : 12.918.37 Ha dan non tehnik : 7.586.58 Ha dan tidak berpengairan :1.955.61 Ha. Sementara itu luas tanah pekarangan/bangunan : 21.213.37 Ha dan luas untuk tegalan/kebun : 17.836,49 Ha.

Sedangkan hutan negara seluas 9.729,50 Ha dan perkebunan seluas :3.251,50 Ha.

c) Kependudukan

Jumlah penduduk di Kabupaten Karanganyar sebanyak 878.210 jiwa, yang terdiri dari : laki – laki : 436.901 jiwa dan perempuan sebanyak 441.309 jiwa, dengan penambahan penduduk sebanyak 6.454 jiwa atau mengalami pertumbuhan sebesar 0,74% , dengan kepadatan pendudukan mencapai 1.135 jiwa/ km².

d) Gambaran Desa di Kabupaten Karanganyar

Kabupaten Karanganyar terdiri dari 17 kecamatan, dan 162 desa serta 15 kelurahan. Dari 17 kecamatan yang ada di Kabupaten Karanganyar hanya Kecamatan Karanganyar yang terdiri dari 10 kelurahan, sedangkan pada Kecamatan Tawangmangu terdapat 3 kelurahan dan 7 desa. Sedangkan pada 15 kecamatan yang lain yakni :

- 1) Kecamatan Jaten terdiri dari 8 desa;
- 2) Kecamatan Tasikmadu terdiri dari 10 desa;
- 3) Kecamatan Kebakkramat terdiri dari 10 desa;
- 4) Kecamatan Colomadu terdiri dari 11 desa;
- 5) Kecamatan Gondangrejo terdiri dari 13 desa;
- 6) Kecamatan Karangpandan terdiri dari 11 desa;
- 7) Kecamatan Matesih terdiri dair 9 desa;
- 8) Kecamatan Mojogedang terdiri dari 13 desa;
- 9) Kecamatan Kerjo terdiri dari 10 desa;
- 10) Kecamatan Ngargoyoso terdiri dari 9 desa;
- 11) Kecamatan Jenawi terdiri dari 9 desa;
- 12) Kecamatan Jumantono terdiri dari 11 desa;
- 13) Kecamatan Jatiyoso terdiri dari 9 desa;
- 14) Kecamatan Jatipuro terdiri dari 10 desa;
- 15) Kecamatan Jumapolo terdiri dari 12 desa.

3. Gambaran Penyusunan Peraturan di Desa di Kabupaten Karanganyar selama ini

Penyusunan Peraturan Desa di Kabupaten Karanganyar selama ini didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor ...tentang Peraturan Desa. Peraturan Desa yang selama ini sudah disusun berdasarkan ketentuan tersebut antara lain adalah :

- a. Peraturan Desa tentang Struktur dan Organisasi Desa pada seluruh desa di Kabupaten Karanganyar;
- b. Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa pada setiap desa di Kabupaten Karanganyar, perdes ini disusun setiap tahun;
- c. Peraturan Desa tentang Pungutan Desa pada desa-desa di Kabupaten Karanganyar dengan rincian sebagai berikut :
 - 1) Dari 162 desa, desa yang menyusun Peraturan Desa tentang Pungutan Desa yang telah dievaluasi oleh Bupati terdapat 44 Desa;
 - 2) Dari 44 Perdes tersebut baru 2 yang telah diklarifikasi oleh Bupati;
 - 3) Dari Perdes tentang Pungutan desa semuanya masih mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pungutan Desa dan Sumbangan Desa, belum mengacu pada Peraturan Menteri Desa Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kewenangan Desa, dimana didalamnya melarang pungutan untuk layanan administrative.
- d. Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa pada beberapa desa di Kabupaten Karanganyar, mengenai Perdes ini perlu disampaikan bahwa penyusunan perdes ini difasilitasi oleh Program PNPM Mandiri

Perdesaan menjadi salah satu syarat untuk mendapatkan alokasi program PNPM Mandiri Perdesaan. Terdapat beberapa kelemahan dari perdes ini pada aplikasi pelaksanaannya, antara lain, perdes ini belum mencerminkan RPJM Desa yang sebenarnya karena berdasarkan penuturan Kepala Desa sebagai narasumber, penyusunannya yang berorientasi pada program PNPM dan tidak berdasarkan pada perencanaan matang dengan proses dan metode perencanaan yang melibatkan musyawarah desa dengan memperhatikan persoalan dan kebutuhan desa setempat, mengakibatkan RPJM Desa tidak digunakan pada penyusunan APBDesa selanjutnya.

- e. Beberapa desa telah membentuk Badan Usaha Milik Desa dengan Peraturan Desa.
- f. Beberapa desa memiliki Peraturan Desa dengan Pemakaian Kekayaan Desa dan Peraturan Desa tentang Penjualan Tanah Kas Desa.

D. Permasalahan yang Dihadapi

Secara empirik permasalahan yang dihadapi desa lebih banyak berkaitan dengan permasalahan masyarakat desa sendiri. Masyarakat desa yang homogen memang tidak memunculkan permasalahan sosial yang kompleks, namun permasalahan di desa justru muncul karena homogenitas itu sendiri, sehingga permasalahan yang ditemui pun masih merupakan permasalahan dasar dalam pemerintahan dan masyarakat. Pembangunan yang sudah menjangkau desa-desa saat ini menyebabkan desa mengalami perubahan yang cukup besar. Beberapa aspek perubahan ini bahkan belum pernah terjadi sebelumnya sehingga telah mengubah wajah desa. Berbagai karakteristik yang ditemukan pada desa-desa tradisional kini tidak ditemukan lagi melainkan digantikan dengan berbagai kemajuan

teknologi yang terasa asing dan merupakan hal baru bagi masyarakat desa.

Masyarakat desa sebagai sebuah komunitas yang sedang mengalami perubahan karena pembangunan tidaklah lepas dari masalah. Beberapa diantara masalah-masalah tersebut adalah masalah lama yang belum terselesaikan atau masalah baru yang muncul akibat perubahan secara keseluruhan atau sebagai dampak negative dari pembangunan itu sendiri. Sesuatu disebut masalah apabila terjadi keadaan di mana harapan atau cita-cita tidak terpenuhi karena sesuatu hal atau apa yang diharapkan terjadi berbeda dengan kenyataan²⁸.

Dengan demikian suatu masalah senantiasa memerlukan penyelesaian atau pemecahan melalui upaya-upaya tertentu agar apa yang dicita-citakan itu tercapai. Disini ditemukan bahwa tidak semua keadaan desa yang dicita-citakan itu terwujud dalam kehidupan sehari-hari. Bahkan tidak sedikit desa-desa yang taraf perkembangannya masih sangat jauh dari cita-cita masyarakat dan pemerintahnya. Keadaan seperti ituah yang disebut masalah-masalah di pedesaan. Masalah-masalah tersebut terjadi sebagai akibat pengaruh dari luar desa, maupun sebagai akibat dinamika atau perkembangan intern dari desa itu sendiri.

Permasalahan-permasalahan desa diantaranya adalah:

1. belum optimalnya peran pemerintahan desa;
2. masih terbatasnya alternatif lapangan kerja di desa yang berkualitas;
3. rendahnya akses terhadap sumber-sumber permodalan-produksi-pasar, dan

²⁸ <http://mollo-mutis.blogspot.com/2012/05/permasalahan-pembangunan-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 2 Februari 2014

4. rendahnya ketersediaan serta akses terhadap sarana dan prasarana sosial dasar.

Bentuk aktual permasalahan-permasalahan tersebut adalah masih tingginya angka kemiskinan, terbatasnya lapangan kerja yang renumeratif, masih redahnya tingkat pendidikan rata-rata penduduk, munculnya pengangguran dan setengah pengangguran, pencemaran air dan udara yang mulai merambah beberapa kawasan pedesaan, erosi, keterbatasan prasarana dan sarana pelayanan umum, dan sebagainya.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi secara umum oleh desa diatas, maka akan terlihat secara umum pula permasalahan yang dihadapi terkait peraturan di desa. Permasalahan-permasalahan tersebut apabila dikaji dan diidentifikasi maka dapat dikelompokkan pada 3 masalah utama yakni:

1. Kepemimpinan (*leadership*)

Permasalahan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adalah permasalahan kepemimpinan. Sosok kepala desa sebagai pemimpin mempunyai peran penting dalam pembangunan di desanya. Kepala desa sebagai figur pemimpin yang menggerakkan roda pemerintahan di desa harus mampu mengayomi dan bersikap proaktif terhadap persoalan-persoalan yang tumbuh di masyarakat. Mampu menjadi penengah terhadap konflik yang muncul diantara berbagai kelompok/golongan yang ada di masyarakat.

Selain itu, seorang kepala desa diharapkan memiliki kepekaan dalam memahami orang lain dan mengambil kebijakan, sehingga setiap keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat menyelesaikan akar permasalahan yang sebenarnya. Kepekaan ini harus pula diimbangi dengan kemampuan kepala desa untuk mengikuti perkembangan masyarakat di desanya, namun sering kali justru kepala desa lebih mengedepankan

kepentingan pribadi atau golongan dibandingkan kepentingan masyarakat secara umum, sehingga gagal untuk mendengar aspirasi masyarakat dan kehilangan kearifannya.

Permasalahan kepemimpinan di atas berimbas pada kualitas dan kuantitas peraturan di desa selama ini. Ketidakmampuan Kepala Desa untuk mengidentifikasi kebutuhan desanya mengakibatkan kurangnya kreatifitas dan lemahnya perencanaan pembangunan dan perencanaan kebutuhan peraturan di desa.

Pengambilan kebijakan atas sebuah permasalahan di desa tidak didasari dengan prinsip-prinsip pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Kelemahan dalam hal administrasi desa membuat kebijakan yang diambil tidak didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan kebijakan tidak dilembagakan dalam bentuk instrumen peraturan perundang-undangan sebagai legalitas operasional kebijakan dimaksud.

Kelemahan kepemimpinan ini tidak semata di Pemerintah Desa, namun di BPD dan Lembaga Masyarakat Desa lainnya.

2. Lemahnya Pemahaman administrasi penyelenggaraan pemerintahan di desa

Ketika Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diundangkan, maka isu yang pertama diangkat adalah tentang dana desa sebesar 1 milyar kepada desa dan keraguan akan pengelolaannya oleh desa. Keraguan ini cukup berdasar karena lemahnya penguasaan administrasi penyelenggaraan pemerintahan di desa.

Tidak dipungkiri bahwa kondisi dinamis di desa menuntut penyelesaian yang cepat, dan tidak terkendala administrasi, masyarakat minta sesuatu maka pemerintah desa harus segera memenuhinya. Meskipun mungkin yang diminta masyarakat tidak terdapat dalam perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDEsa) sebelumnya. Namun kondisi ini bisa muncul juga

karena lemahnya perencanaan dalam penyusunan APBDesa sebelumnya yang tidak mendasarkan pada kebutuhan dan lebibatan partisipasi masyarakat dalam mengajukan program atau kegiatan.

Permasalahan yang muncul selama ini, apabila desa telah menetapkan APBDesa, kemudian pada tahun anggaran berjalan terdapat tambahan dana baik dari Pemerintah Pusat, Provinsi maupun Kabupaten, seringkali dana tersebut langsung digunakan tanpa terlebih dahulu melakukan Pembentukan Peraturan Desa tentang perubahan APBDesa, kemudian pada akhir tahun muncul pada laporan pertanggungjawaban APBDesa.

Permasalahan lain yang timbul adalah penyusunan Perdes tentang APBDesa tanpa didahului dengan Perdes RPJM dan RKP. Permasalahan berikutnya adalah pungutan yang dilakukan tanpa dasar Perdes. Penerimaan sumbangan desa tanpa pengaturan dasar hukumnya, dan lain sebagainya.

3. Tidak menguasai prinsip dasar hukum dan pengetahuan dasar legal drafting

Selama ini guna memberikan pedoman bagi Pemerintah Desa, telah diundangkan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor ... Tahun tentang Peraturan Desa.

Berdasarkan ketentuan Perda tersebut, sebenarnya desa sudah mempunyai pedoman dalam pembentukan produk hukum di desa. Guna memberikan pemahaman akan prinsip hukum dan kemampuan dasar legal drafting, Pemerintah Kabupaten Karanganyar selalu memberikan pelatihan maupun bimbingan teknis bagi perangkat desa dan BPD maupun LMD. Selain itu, setiap kali Pemerintah Kabupaten memberikan suatu pedoman bagi suatu pelaksanaan kegiatan yang harus ditindaklanjuti dengan produk hukum, pada lampiran pedoman selalu disertakan contoh format dari produk hukum yang dikehendaki.

Namun, pada kenyataannya meski sudah diberikan contoh, selalu saja dalam aplikasi atau pelaksanaannya terdapat kesalahan-kesalahan baik dari aspek implementasi dengan mekanisme yang tidak tepat. Dari aspek mekanisme, misalnya perdes tidak diawali dengan konsultasi dengan masyarakat desa dan tidak melalui proses pembahasan di BPD, sekedar menandatangani Keputusan BPD saja, tanpa tatap muka pembahasan. Selain itu terdapat raperdes yang seharusnya dievaluasi terlebih dahulu, namun sudah diundangkan. Berkaitan dengan mekanisme evaluasi perdes ini, masih terdapat ketidakpatuhan dari desa, khususnya untuk perdes pungutan. Sedangkan untuk perdes APBDes adalah ketidaksesuaian dengan jadwal yang sudah ditetapkan.

Dari aspek legal drafting, konsideran menimbang, mengingat dan rumusan bab belum menggambarkan isi, ketidaksesuaian judul dengan isi, pengundangan oleh Sekdes dan penyusunan penjelasan perdes.

Selain itu, terdapat desa yang menyusun Perdes Pungutan setiap kali APBDes akan ditetapkan. Aspek lain adalah aspek penyebarluasan perdes yang belum dilakukan dengan optimal.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERKAITAN DENGAN PERATURAN DI DESA

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Peraturan di Desa punya korelasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi tingkatannya. Materi muatan yang ada dalam batang tubuh Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) juga mempunyai landasan terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) sudah menggambarkan adanya sinkronisasi dan harmonisasi dari beberapa peraturan yang relevan sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturannya. Hal ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

Adapun beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar/acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Peraturan di Desa antara lain :

A. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Kewenangan Pemerintah Daerah Untuk Mengatur dan Mengurus Sendiri Urusan Pemerintahan Berdasarkan Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang ini diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014, artinya justru sebelum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diundangkan. Mengenai hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut, UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014 pada Pasal 121 mencabut Pasal 200 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal-pasal yang dicabut diatas adalah pasal-pasal dibawah Bab XI tentang Desa. Sehingga dengan demikian sejak 15 Januari 2014, pengaturan tentang Desa pada UU tentang Pemerintahan Daerah telah dicabut dan diganti dengan ketentuan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Selain ketentuan tentang Desa, ketentuan tentang Kepegawaian yang sudah diatur dengan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga mencabut ketentuan Bab V tentang Kepegawaian Daerah yang terdiri dari Pasal 129 sampai dengan pasal 135.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta seluruh perubahannya perlu diubah.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah ditetapkan untuk memenuhi tuntutan perkembangan keadaan dan ketatanegaraan, serta tuntutan penyelenggaraan pemerintah daerah. Muatan UU tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah. Klasifikasi urusan pemerintahan terdiri atas tiga urusan yakni :

- a. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat;
- b. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden.

Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota dibagi menjadi urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki.

Prinsip secara umum atau garis besar UU Nomor 23 tahun 2014 ini merupakan kombinasi UU Nomor 5 tahun 1974 dan UU Nomor 32 tahun 2004. Sehingga fungsi Gubernur bukan hanya sebagai kepala daerah melainkan juga sebagai kepala wilayah karena melaksanakan urusan pemerintahan umum. Bupati dan walikota melibatkan urusan pemerintahan umum kepada camat, otomatis camat merupakan kepala wilayah.

Pada pasal 2 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah provinsi, provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota, kabupaten/kota dibagi atas kecamatan

dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa. Jadi, pasal ini menegaskan bahwa atasan kepala desa/lurah adalah camat, atasan camat adalah bupati/walikota, dan seterusnya.

Meskipun Pemerintahan Desa bukan lagi pelaksana urusan pemerintahan kabupaten/kota, namun UU tentang Pemerintahan Daerah penting sebagai dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan fungsinya sebagai pembina pemerintahan desa.

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Diundangkan pada 12 Agustus tahun 2011, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a) materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b) teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;

- c) terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d) penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

- a) penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c) pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e) pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- f) penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat perubahan tata urutan Peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 adalah sebagai berikut:

- (1) Undang-undang Dasar 1945
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- (3) Undang-undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- (4) Peraturan Pemerintah
- (5) Peraturan Presiden
- (6) Peraturan Daerah Provinsi
- (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Selain adanya penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan, yaitu adanya penegasan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai suatu hierarki tata turutan Peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 juga menjadi dasar bagi penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota baik mekanisme perencanaan program legislasi daerah, penyusunan peraturan daerah maupun teknis penyusunan naskah akademik. Pada Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 ditegaskan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik, Pasal tersebut berlaku secara mutatis mutandis bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

B. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Membuat Kebijakan Tentang Pemerintahan Desa.

1. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pada ketentuan pasal 112 ayat (1) UU ini disebutkan bahwa Pemerintah Daerah bertugas membina dan mengawasi

penyelenggaraan pemerintahan di desa. Dalam rangka melaksanakan tugas ini maka Pemerintah Daerah diberi kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 115 huruf b, yang langsung memerintahkan agar Pemerintah Kabupaten/kota memberikan pedoman dalam penyusunan peraturan desa dan peraturan kepala desa. Selain itu pada huruf e ditegaskan Pemerintah Daerah harus melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap peraturan desa.

Pada UU tidak mengatur mengenai peraturan di desa adalah:

- a. definisi peraturan desa pada Pasal 1 angka 7;
- b. pada kewenangan kepala desa dimana salah satunya adalah menetapkan peraturan desa (Pasal 26 ayat (1) huruf d)
- c. pada hak kepala desa untuk mengajukan rancangan dan menetapkan peraturan desa (Pasal 26 ayat (3) huruf b)
- d. pada fungsi BPD untuk membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa (Pasal 55 huruf a)
- e. Pada hak anggota BPD untuk mengajukan usul rancangan peraturan desa (Pasal 62 huruf a)
- f. Bab khusus Peraturan Desa pada Bab VII, mulai dari Pasal 69 sampai dengan Pasal 70
- g. Kepala Desa menetapkan hasil musyawarah desa tentang APBDes pada peraturan desa (Pasal 72 ayat (3))
- h. RPJMDesa dan RKP Desa ditetapkan dalam Peraturan Desa (Pasal 79 ayat (3) dan (4))
- i. Pendirian BUMDesa dengan peraturan desa (Pasal 88 ayat (2))
- j. Penjelasan Umum angka 7

2. PP 43 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pengaturan mengenai Tata cara Penyusunan Peraturan di Desa diatur secara rinci pada Bab V. Bab ini terdiri dari 4 Bagian, dari Pasal 83 sampai dengan pasal 89. Bagian Kesatu berjudul Peraturan Desa, Bagian Kedua berjudul Peraturan Kepala Desa, Bagian ketiga berjudul Pembatalan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa, Bagian Keempat mengatur tentang Peraturan Bersama Kepala Desa.

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Tehnis Penyusunan Peraturan di Desa.

Pengaturan pada Permendagri ini lebih bersifat teknis penyusunan dan mekanisme penyusunan peraturan desa dari perencanaan, penyusunan, evaluasi dan klarifikasi. Selanjutnya mengenai Peraturan Bersama Kepala desa yang urutan pengaturannya hamper sama dengan peraturan desa. Hanya saja khusus untuk peraturan bersama kepala desa tidak diatur mekanisme evaluasi dan klarifikasi.

Pada Permendagri ini dimunculkan kembali bentuk Peraturan Kepala Desa sebagai salah satu bentuk peraturan di desa. Pengaturan peraturan kepala desa cukup singkat dan tidak mutatis mutandis sebagaimana pengaturan peraturan bersama kepala desa.

Pengaturan lainnya adalah pembiayaan yang dibebankan pada APBDesa. Permendagri ini memunculkan bentuk produk hukum keputusan kepala desa pada bab ketentuan lain-lain. Selanjutnya bentuk peraturan di desa dicantumkan dalam Lampiran. Kekurangan dari Permendagri ini adalah tidak mengatur mengenai bentuk perencanaan dan format standar perencanaan. Oleh sebab itu apabila hal ini dibutuhkan oleh desa, maka Pada Peraturan Daerah yang akan disusun nanti harus memunculkan hal ini.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG KEPALA DESA

Pembahasan pada Bab ini akan memberikan argumentasi perlu tidaknya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Peraturan di Desa dipandang dari landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Ketiga landasan tersebut akan menjadi sebagai bahan pertimbangan dalam merumuskan pengaturan pada rancangan peraturan daerah.

Menurut S. Wojowasito²⁹, bahwa landasan dapat diartikan sebagai alas, ataupun dapat diartikan sebagai fondasi, dasar, pedoman dan sumber. Landasan adalah dasar tempat berpijak atau tempat di mulainya suatu perbuatan. Dalam bahasa Inggris, landasan disebut dengan istilah *foundation*, yang dalam bahasa Indonesia menjadi fondasi. Fondasi merupakan bagian terpenting untuk mengawali sesuatu.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, landasan dimuat pada konsideran yang diawali dengan kata "Menimbang". Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pokok pikiran pada konsideran suatu peraturan perundang-undangan memuat unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis dan yuridis.

Guna memberikan gambaran yang jelas bagi kita, maka berikut adalah landasan filosofis, sosiologis dan yuridis rancangan peraturan daerah tentang Peraturan di Desa:

²⁹ S Wojowasito, *Perkembangan Ilmu Bahasa (Linguistik) Abad 20 sebagai Dasar Pengajaran Bahasa (Hidup)*, FKSS IKIP Malang, Malang, 1972, hal 161

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis menguraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima secara filosofis yaitu cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi didalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan dari berbagai nilai lainnya yang dianggap baik.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³⁰.

Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan, Peraturan perundang-undangan yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan tidak akan dipatuhi. Semua nilai yang ada di bumi Indonesia hendaknya tercermin/bersumber dari Pancasila, karena merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah, atau jalan kehidupan bangsa (*way of life*).

Adapun falsafah hidup berbangsa dan bernegara merupakan suatu landasan penyusunan peraturan perundang-undangan dengan demikian perundang-undangan yang dibentuk harus mencerminkan falsafah suatu bangsa. Tujuan utama pendirian negara Indonesia

³⁰ Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

adalah terwujudnya kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat Indonesia. Landasan filosofis pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tercantum pada konsideran menimbang huruf a yang berbunyi Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam hal ini yang menjadi dasar cita-cita dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Peraturan di Desa adalah penegasan landasan filosofis undang-undang desa tersebut diatas. Karena pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat).

Seiring dengan prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya Pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan Pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat Pemerintahan daerah baik Pemerintahan Kabupaten/Kota memiliki kewenangan membuat suatu kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Salah satu wujud kewenangan kabupaten/kota yang harus dilakukan diantaranya dengan membuat suatu kebijakan daerah yang

berupa peraturan daerah khususnya yang mengatur tentang Peraturan di Desa sebagai bentuk dari pelaksanaan asas subsidiaritas dalam pengaturan UU Desa dimana kewenangan skala lokal desa harus diatur pula oleh keputusan berskala lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Maka landasan sosiologis dari penyusunan ranperda tentang peraturan di desa adalah pertimbangan bahwa Peraturan di desa adalah guna mewujudkan ketertiban dalam melaksanakan pembangunan, maka Penyelenggara Pemerintahan Desa harus membentuk peraturan di desa;

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis formal maupun yuridis materiil, mengingat dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur.

Peraturan perundang-undangan di level Pemerintahan kabupaten/kota harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum yang terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Landasan yuridis merupakan landasan hukum yang meliputi *pertama* mengenai kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, yang *kedua* mengenai materi peraturan perundang-undangan yang harus dibuat.

Selain mengenai kewenangan dan materi muatan dalam menyusun peraturan daerah harus memperhatikan asas-asas sebagaimana di atur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Undang-Undang Beserta Penjelasannya. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan

berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Adapun penjelasannya dapat diuraikan sebagai berikut :

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus

memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

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:

- 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.

Berdasarkan uraian diatas, maka landasan yuridis penyusunan ranperda tentang peraturan di desa ini adalah bahwa bahwa Pemerintah Daerah perlu mengatur tentang Peraturan di Desa sehingga dapat menjadi pedoman dalam penyusunan peraturan di desa.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG
KEPALA DESA

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Pengaturan tentang Peraturan di Desa yang akan disusun di Kabupaten Karanganyar perlu dituangkan dalam ketentuan perundang-undangan khususnya di dalam produk hukum daerah yang berupa peraturan daerah, hal ini dilakukan dalam rangka untuk memberikan kepastian hukum, untuk mengantisipasi dan mengatasi berbagai permasalahan-permasalahan terkait penyusunan dan pembentukan Peraturan di Desa, sehingga dapat menghindari kemungkinan adanya multitafsir dan pertentangan antara para pihak-pihak yang langsung atau tidak langsung.

Jangkauan peraturan daerah ini adalah berkaitan dengan jenis dan materi muatan setiap peraturan di desa, mekanisme dan bentuk setiap jenis peraturan di desa, pengundangan dan penyebarluasan, serta pengawasan peraturan di desa.

Arah pengaturan dari peraturan daerah ini adalah guna memberikan pedoman dari aspek legal drafting, aspek ketertiban waktu dan mekanisme penyusunan peraturan di desa, kesesuaian antara bentuk produk hukum dengan substansi serta kewenangan pembentukan peraturan di desa, pembinaan aparatur dan penyelenggara pemerintahan desa serta kepastian hukum suatu peraturan di desa.

B. Lingkup Materi

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana disebutkan dalam landasan pemikiran maka materi yang perlu dituangkan dalam

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Kepala Desa meliputi:

1. Judul
2. Konsideran
 - a. Menimbang
 - b. Mengingat
3. Batang Tubuh
4. Penjelasan
 - a. Umum
 - b. Pasal demi Pasal
5. Lampiran

Adapun mengenai materi yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Kepala Desa antara lain:

1. Judul
"Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Peraturan di Desa."
2. Konsideran Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Peraturan di Desa.

Dalam konsideran menimbang dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Peraturan di Desa perlu memaparkan sebagai berikut:

- a. bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa guna mewujudkan ketertiban dalam melaksanakan pembangunan, maka Penyelenggara Pemerintahan Desa harus membentuk peraturan di desa;

- c. bahwa Pemerintah Daerah perlu mengatur tentang Peraturan di Desa sehingga dapat menjadi pedoman dalam penyusunan peraturan di desa;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a, huruf b, dan huruf c perlu menetapkan peraturan daerah tentang Peraturan di Desa.

Dalam ketentuan konsideran mengingat harus memuat hal-hal yang berisi alasan yuridis peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karangayar tentang Kepala Desa yang disusun.

Adapun ketentuan mengingat yang dijadikan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini seharusnya mencakup :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);

6. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539);
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

3. Diktum

Dalam diktum memuat pernyataan Penetapan Peraturan Daerah tentang Peraturan di Desa yang dibuat dan ditetapkan pejabat yang berwenang.

“dengan Persetujuan Bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Bupati Karanganyar”

C. Rancangan Peraturan Daerah

Dalam kerangka penyusunan Peraturan Daerah selain mencakup judul, pembukaan, juga harus menguraikan mengenai ketentuan batang tubuh. Adapun ketentuan batang tubuh secara umum memuat substansi yang dituangkan dan dirumuskan dalam bab-bab, dan pasal-pasal, dan paragraf.

Secara umum di dalam batang tubuh memuat mengenai ketentuan umum, asas, landasan, tujuan, materi pokok, , ketentuan pidana, ketentuan peralihan, ketentuan penutup. Pada rancangan Peraturan Daerah ini menguraikan hal-hal sebagai berikut :

1. Ketentuan Umum

Pada ketentuan umum berisi pengertian terhadap istilah yang digunakan pada peraturan daerah ini, antara lain adalah sebagai berikut :

- a. Pemerintah adalah Pemerintah Negara Republik Indonesia.
- b. Pemerintah Provinsi adalah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

- c. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Karanganyar.
- e. Daerah adalah Kabupaten Karanganyar.
- f. Bupati adalah Bupati Karanganyar.
- g. Kecamatan adalah bagian wilayah dari Daerah Kabupaten yang dipimpin oleh Camat.
- h. Camat adalah Camat di wilayah Kabupaten Karanganyar.
- i. 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.
- j. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- k. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
- l. Kepala Desa adalah Kepala Desa di Kabupaten Karanganyar.
- m. Badan Permusyawaratan Desa, yang selanjutnya disingkat dengan BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi Pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari

penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

- n. Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
 - o. Musyawarah Desa adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.
 - p. Masyarakat Desa adalah penduduk yang bertempat tinggal di Desa yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk.
 - q. Peraturan Kepala Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa yang bersifat mengatur dalam rangka melaksanakan Peraturan Desa dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - r. Peraturan Bersama Kepala Desa Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh 2 (dua) atau lebih Kepala Desa dalam rangka kerja sama antar-Desa.
 - s. Hari adalah hari kerja.
2. Azas, Materi, Bentuk dan Teknik Penyusunan Peraturan di Desa
- Bab ini berisi Azas penyusunan peraturan di desa, jenis-jenis peraturan di desa dan kewenangan pembentukannya, serta materi pada masing-masing jenis peraturan di desa.
3. Tata Cara Penyusunan Peraturan di Desa
- Pada Bab Tata Cara Penyusunan Peraturan di Desa memuat mengenai tahapan penyusunan masing-masing jenis peraturan di desa, diawali dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan hingga pengundangan.
3. Evaluasi raperdes dan Klarifikasi Peraturan di Desa

Pada bab Evaluasi Raperdes dan Klarifikasi Peraturan di Desa memuat jenis-jenis peraturan di desa yang diwajibkan evaluasi, mekanisme evaluasi rancangan peraturan di desa dan klarifikasi peraturan di desa.

Pada Bab ini juga dimuat sanksi bagi desa yang tidak menindaklanjuti hasil evaluasi maupun klarifikasi serta jangka waktu setiap tahapan guna kepastian pemberlakuan suatu peraturan di desa.

4. Pengundangan dan Penyebarluasan

Mengatur mengenai kewenangan dan waktu pengundangan serta tindak lanjut pengundangan dengan penyebarluasan.

5. Sanksi

Bab ini mengatur mengenai sanksi yang diberikan kepada Desa terkait dengan ketidakpatuhan desa dalam melaksanakan kewajibannya untuk melakukan evaluasi dan klarifikasi peraturan di desa sesuai ketentuan peraturan daerah ini.

8. Ketentuan Penutup

Penutup yang berisi pemberlakuan peraturan daerah ini.

9. Penjelasan Umum

Berisi penjelasan umum dari peraturan daerah tentang Peraturan di Desa.

10. Penjelasan Pasal demi Pasal

Berisi penjelasan pasal demi pasal dalam substansi peraturan daerah ini yang perlu untuk dijelaskan guna menghindarkan penafsiran yang berbeda dengan pembentuk peraturan daerah.

11. Lampiran

Berisi format Perencanaan Peraturan di Desa, Bentuk masing-masing jenis Peraturan di Desa, dan Bagan Mekanisme Penyusunan Peraturan di Desa.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pengundangan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa berakibat pada perubahan kedudukan Pemerintah Desa menjadi pemerintah yang otonom. Pemerintah Desa yang otonom ini berwenang menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan tidak sekedar melaksanakan urusan pemerintahan di atasnya di desa. Dengan perubahan paradigma pemerintahan di desa ini, maka pemerintah desa memiliki kewenangan yang luas menyangkut kepentingan desanya. Sehingga indikator kemajuan desa ditentukan oleh masyarakat desa yang bersangkutan melalui musyawarah desa.

Peran hukum dalam pembangunan direduksi menjadi mewujudkan ketertiban dalam masyarakat. Oleh sebab itu, dalam menyelenggarakan pemerintahan di desa, maka dibutuhkan kepastian akan ketertiban hubungan antara lembaga dan masyarakat sehingga penyelenggaraan pembangunan dan berbagai upaya mewujudkan tujuan pembangunan di desa dapat diselenggarakan dalam kepastian hukum. Oleh sebab itu, peran peraturan di desa menjadi penting karenanya proses pembentukan dan substansi pengaturan harus mencerminkan upaya perwujudan ketertiban tersebut.

Pengaturan tentang Peraturan di Desa harus mendasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta berdasarkan atas kaidah hukum umum yang berlaku. Pengaturan tentang Peraturan di Desa.

Oleh sebab itu perlu dirumuskan dengan baik dan melibatkan berbagai elemen masyarakat sehingga diharapkan pengaturan baru nanti dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik.

B. Saran

Agar penyusunan Peraturan Daerah tentang Peraturan di Desa dapat tersusun dan terlaksana dengan baik, maka disampaikan saran sebagai berikut :

pertama, berdasarkan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi dan kaidah hukum yang berlaku umum, *kedua*, berdasarkan kewenangan pemerintah daerah, *ketiga*, berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat Kabupaten Karanganyar.

Karanganyar,

KEPALA BAGIAN

PEMERINTAHAN DESA DAN KELURAHAN

SEKRETARIAT DAERAH



SUNARNO, S.Sos., M.Hum

Pembina Tingkat I

NIP. 195809241981021002

DAFTAR PUSTAKA

A. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, *Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan tentang Desa*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;*

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*

Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor*

B. BUKU/JURNAL

Ali fauzan, *Implementasi Peraturan Pemeirntah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes*, Disertasi Program Pascasarjana Undip, 2010.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1993.

Edi Indrizal, *Memahami Konsep Perdesaan dan Tipologi Desa di Indonesia*.

Egon Ernst Bergel. *Urban Sociology*. Mc Graw Hill, New York, 1955.

H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.

Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Drs. Somardi, *Teori Hukum Murni : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Diskriptif*, Rimdi Press. Jakarta, 1995.

Hari Purwadi, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 64.

Ibnu Sam Widodo, *Pengujian Materiil Peraturan Desa (Kajian Normatif-Yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)*, Tesis, FH UI-Jakarta, 2008.

Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Konstitusi Press. Jakarta, 2006.

John C. Maxwell, *Developing The Leaders Aroud You*, Nelson Business, Nasville. 1995.

Kartini Kartono, *Psikologi Untuk Manajemen Perusahaan dan Industri*, PT Grafindo, Jakarta, 1994.

Koentjaraningrat (ed.). *Masyarakat Desa di Indonesia*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta:

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta

Miftha Toha, *Perilaku Organisasi*, Rajawali, Jakarta, 1983.

Moekijat, *Analisis Jabatan*. Bandung : Penerbit Mandar Maju. 1998

Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta, Rineka Cipta, 2003.

Naskah Akademik RUU tentang Desa, Jakarta, 2009.

Ni'matul Huda. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta 2005.

Ranggawidjaja, Rosidji. dalam Abdurahman Ali et all. *Satu Dasawarsa Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung. Fakultas Hukum-UNPAD. PSKN- FH UNPAD, 2013.

Safari Imam Asy'ari.. *Sosiologi Kota dan Desa*. Usaha Nasional, Surabaya, 1993.

C. WEBSITE

<http://hedisasrawan.blogspot.com/2014/07/16-pengertian-desa-menurut-para-ahli.html>, diakses pada 13 September 2014.

<http://kbbi.web.id/tugas> diakses pada tanggal 10 Februari 2014

Sáfi, Pembaharuan Sistem Pemilihan Kepala Desa dalam Kerangka Pemilihan Umum di Indonesia, *mfile.narotama.ac.id/files/M.../SISTEM%20PILKADES%20(4).rtf*

<http://mollo-mutis.blogspot.com/2012/05/permasalahan-pembangunan-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 2 Februari 2014