

KAJIAN YURIDIS TERHADAP PRAKTIK LEGAL DRAFTING PERATURAN DESA DI INDONESIA

Oleh Mardona Siregar

Dosen Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan

Email : mardona_siregar@yahoo.com

Abstract

Village autonomy momentum has been reshuffled for three times during 2005, the first reshuffle is the constitution No. 32 in 2004, the second is the constitution No. 23 in 2014. the latest constitution is about village regulation realigns the implementation of regional policy to be more representative and accountable towards democracy establishment of local politics. of course, the village area will have more chances in improving regional creativity in creating the aims of village establishment. because of the cultural diversity in Indonesia the government try hard to make common regulation. by this admission the government gives a great deal of authority to the village apparatus to make local regulation. the problem of this study is how to implement the legal drafting practice of village regulation in Indonesia. the method of this study was by applying law writing method that is juridical normative, which through reviewing the regulations linked to the theory used to analyze the problem. the result of this study is one of the typical of Indonesia lies in the cultural diversity, language, religion, tribe and so on. so that, Bhineka Tunggal Ika become an exact expression to the Indonesian citizen. although the village regulation in the constitution no. 12 in 2011 explains unclear village regulation formation can be done mutatis mutandis and mutandis. the village regulation formation can not be separated from the society as the stakeholder. so that, in village government council which legislatively handle the regulation.

Kata Kunci : Praktik Legal Drafting, Peraturan Desa

A. Pendahuluan

Otonomi daerah sebagai aplikasi dari konsep desentralisasi seperti yang dikenal sekarang ini sangat sulit mencarinya dalam praktek-praktek kerajaan atau kesultanan yang ada di nusantara sebelum kedatangan penjajah di abad XVI, karena sampai detik ini belum ada hasil penelitian yang sah tentang pelaksanaan otonomi daerah di nusantara seperti rumusan otonomi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Pola hubungan antara kerajaan atau kesultanan dengan daerah taklukannya atau yang mengakui nya sebagai Raja atau Sultan lebih bercorak hubungan atasan dan bawahan atau pengakuan formal lewat pembayaran pajak, atau upeti secara reguler. Artinya daerah taklukan membayar upeti atau persembahan setiap tahun dan kewajiban-kewajiban lainnya kepada Raja atau Sultan yang menjadi penguasa tertinggi di daerah tersebut.¹ Pusat-pusat kekuasaan kerajaan atau kesultanan yang tersebar diwilayah nusantara mulai dari Aceh sampai kebagian timur nusantara, misalnya Kerajaan Sriwijaya

yang berpusat di Palembang, Majapahit berpusat di Jawa, Mataram yang berpusat di Jawa, Kesultanan Deli di Sumatera Utara, Kesultanan Siak di Riau, Kesultanan Banten di Jawa Barat, tidak meninggalkan uraian yang terperinci tentang corak pemerintahannya mulai dari pusat kerajaan sampai dengan daerah taklukannya.²

Dalam penyelenggaraan pada masa kerajaan di wilayah nusantara walaupun tidak meninggalkan sebuah perincian tentang sistem pemerintahannya, akan tetapi pada waktu tersebut terhadap eksistensi sebuah daerah pada masa kerajaan nusantara yang memiliki pola-pola pemerintahan tersendiri yang hingga saat ini masih dapat kita lihat dan ditelusuri seperti halnya Desa di Jawa, Marga, Kuria, Huta, Nagari dan Gampong di Sumatera dan nama-nama lain kelompok tertentu yang tersebar diwilayah nusantara.

Sampai abad ke 14 penduduk di kepulauan nusantara hidup dalam suasana sistem hukum adatnya masing-masing. Orang minangkabau memiliki sistem hukum adatnya sendiri dengan asas-asas dan falsafah yang dianggap

¹ BN. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2010: Proses dan Realita*, Jakarta; PT. Pustaka Sinar Harapan, 2010, hal. 27.

²*Ibid.* hal. 28

benar di daerah tersebut. Asas-asas dan falsafah ini berbeda dengan asas dan falsafah di Jawa Timur atau Majapahit dan berbeda lagi dengan asas-asas dan falsafah hukum di Sulawesi Selatan atau di Bali atau Flores atau di Aceh dan sebagainya. Menurut Sunaryati Hartono, terdapat dua unsur yang sama yang dimiliki oleh semua sistem hukum adat yang ada di Nusantara, yakni sifat kekeluargaan (komunalitas) dan sifat tidak tertulis.³

Momentum Otonomi Daerah, sebagaimana dimuat pada UU No. 32 Tahun 2004 yang telah dirubah oleh UU No 12 tahun 2008 dan kembali di rubah oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mereposisi penyelenggaraan pemerintahan daerah agar lebih representatif dan akuntabel menuju kemapanan demokratisasi ranah politik lokal. Tentunya, daerah akan memiliki peluang lebih luas dalam mengembangkan kreativitas daerah dalam rangka mewujudkan cita-cita pembangunan daerahnya.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan atas UU No 32

tahun 2004 sebagaimana telah dirubah oleh UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Desa tidak lagi merupakan level administrasi, tidak lagi menjadi bawahan Daerah, melainkan menjadi *independent community*, yang masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan sendiri dan bukan ditentukan dari atas ke bawah. Desa yang selama ini diperankan sebagai figuran dan objek, sekarang berperan sebagai aktor.

Berdasarkan hal tersebut, terdapat ketidaksinkronan mengenai jenis Perda sebelum ada perubahan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU Pemda hanya membatasi pada Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota, sementara UU PPP menyatakan Perda meliputi pula Peraturan Desa. Namun, setelah UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diganti dengan UU No. 12 tahun 2011, tidak ada lagi Peraturan Desa.

Untuk mendukung perubahan mendasar tentang Pemerintahan Desa tersebut, maka telah dicabut produk hukum setingkat Peraturan Mendagri, Keputusan Mendagri, dan Instruksi Mendagri, Yang diganti dengan PP

³ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991, hal. 56-57

Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.⁴Keberadaan PP Nomor 72 Tahun 2005 ini juga amat strategis. Kestrategisan PP terletak pada substansi materi yang dikandungnya. PP No 72 / 2005 mengatur tentang desa, di mana pemerintahan desa merupakan struktur pemerintahan terbawah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat.

Di era otonomi, di tingkatan Desa-lah potensi potensi masyarakat ideal untuk dikembangkan. Mengingat strategisnya PP tersebut, tak aneh kemudian menjadi sorotan banyak pihak, tak hanya dari kalangan masyarakat awam, namun juga *stakeholders* pemerintah daerah dan terutama para penyelenggara pemerintahan desa, Walaupun terjadi pengantian Undang-Undang namun prinsip dasar sebagai landasan pemikiran pengaturan mengenai desa tetap sama yaitu:⁵

⁴ Menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4587) mengatakan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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.

⁵ Ali Fauzan, Tesis, *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang*

1. Keanekaragaman, yang memiliki makna bahwa istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat,
2. Partisipasi, bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat agar masyarakat senantiasanya memiliki dan turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa;
3. Otonomi asli, bahwa kewenangan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diseenggarakan dalam perspektif administrasi desa;
4. Demokrasi, artinya penyelenggaraan pemerintah dan pelaksana pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasikan dan diaggregasi melalui melalui BPD dan Lembaga

DesaTerkait Dengan Peran Badan Permusyawaratan DesaDalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan DesaDi Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes, Semarang, Pasca Sarjana Ilmu Hukum UNDIP, 2010, hal. 15-16.

Kemasyarakatan sebagai Mitra Pemerintah desa;

5. Pemberdayaan Masyarakat, artinya penyelenggaraan dan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Badan Perwakilan Desa (BPD) yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, manampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, oleh karenanya BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi representasi.⁶

Perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang

hasil. Semangat UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang meletakkan posisi Desa yang berada di bawah Kabupaten tidak koheren dan konkrue dengan nafas lain dalam UU No. 23 tahun 2014 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Kosekuensi 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. Adanya dua prinsip/asas dalam pengaturan tentang Desa tentu saja menimbulkan ambivalensi dalam menempatkan kedudukan dan kewenangan Desa. Pertanyaan yang paling mendasar adalah apakah Desa memiliki otonomi? Ketidajelasan kedudukan dan kewenangan Desa dalam UU 23 tahun 2014 membuat UU ini belum kuat mengarah pada pencapaian cita-cita Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera.

Keberadaan Desa dalam UU No 23 tahun 2014 dan PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa diakui sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang

⁶Sadu Wasistiono, dan M.Irawan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung; CV Fokus Media, 2007, hal.35

memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui/dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI. Dengan kondisi Desa di Indonesia yang sangat beragam dan segala kekhususan yang dimilikinya, Negara menghormati kekhususan adat yang dimiliki masing-masing Desa sehingga tidak dapat secara seragam dalam pengaturannya. Dengan pengakuan tersebut Pemerintah memberikan kewenangan kepada Desa untuk membentuk Peraturan Desa.

B. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Secara normatif berdasarkan ketentuan Pasal 1 UU No. 12 Tahun 2011, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Bagir Manan mengindikasikan banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Menurut Bagir Manan, undang-undang adalah bagian dari peraturan

perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, sedangkan hukum bukan hanya undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum lain seperti Hukum Adat, Kebiasaan, dan Hukum Yurisprudensi.⁷

Sementara Solly Lubis menyebutkan adanya istilah lain lagi, yaitu peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan perundang-undangan negara. Dengan kata lain, tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Solly Lubis tidak sependapat dengan istilah “peraturan perundang-undangan” atau “peraturan perundang-undangan”, yang menurutnya “peraturan perundang-undangan” berarti peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan perundang-undangan negara, sedangkan jika yang dimaksud adalah “peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan” cukup disebut dengan peraturan saja.⁸

⁷Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Ind. Hill. Co, 1992, hal. 2-3

⁸Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandung: Mandar Maju, 1989, hal. 1.

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:⁹

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.

Salah satu peraturan di tingkat daerah adalah Peraturan Daerah yang di dalam Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berada dalam urutan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Sinkronisasi adalah penyelarasan dan penyelerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Sinkronisasi dilakukan baik secara vertikal dengan peraturan di atasnya maupun secara horizontal dengan peraturan yang setara.

Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (*suplementer*), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif.

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu:

⁹Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hal. 3

- 1) **Sinkronisasi Vertikal** Dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundangundangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.
 - 2) **Sinkronisasi Horizontal** Dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundangundangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horizontal juga harus dilakukan secara kronologis, sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundangan-undangan yang bersangkutan.
Secara umum, prosedur sinkronisasi diawali dengan inventarisasi, yaitu suatu kegiatan untuk mengetahui dan memperoleh data dan informasi tentang peraturan perundangundangan terkait. Selanjutnya dilakukan analisa terhadap substansi.
Harmonisasi idealnya dilakukan pada saat perancangan peraturan perundangundangan.
Pengharmonisasian rancangan undangundang mencakup 2 (dua) aspek sebagai berikut:¹⁰
 - 3) Pengharmonisasian materi muatan rancangan undangundang dengan:
 - a. Pancasila;
 - b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945/ harmonisasi vertikal;
 - c. Undang-undang/harmonisasi horizontal;
 - d. Asas-asas peraturan perundangundangan:
 - 1) Asas pembentukan.
 - 2) Asas materi muatan.
 - 3) Asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum rancangan undangundang yang bersangkutan.
 - 4) Pengharmonisasian rancangan undangundang dengan teknik penyusunan peraturan perundangundangan yang meliputi:
 - a) Kerangka peraturan perundangundangan;
 - b) Hal-hal khusus;
 - c) Ragam bahasa;
 - d) Bentuk rancangan peraturan perundangundangan
- Menurut AA. OK Mahendra, Pengharmonisasian sebuah peraturan

¹⁰AA. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, <http://www.djpp.depkmham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi->

peraturan-perundang-undangan. html diakses tanggal 7 Desember 2014.

perundang-undangan dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:¹¹

1. Pastikan bahwa rancangan undang-undang mencantumkan nilai-nilai filosofis Pancasila dan pasal-pasal rancangan undang-undang yang bersangkutan tidak bertentangan dengan nilai-nilai tersebut
2. Pastikan bahwa pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan pembentukannya telah dicantumkan dengan benar dan pastikan pula bahwa rancangan undang-undang telah selaras dengan prinsip prinsip penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Dasar.
3. Gunakan istilah hukum atau pengertian hukum secara konsisten.
4. Teliti dengan seksama apakah materi muatan rancangan undang-undang telah serasi/selaras dengan undang-undang lain terkait.
5. Pastikan bahwa asas-asas peraturan perundang-undangan baik asas pembentukan, asas materi muatan, maupun asas lain yang berkaitan dengan bidang hukum yang diatur dalam rancangan undang-undang,

telah terakomodasikan dengan baik dalam rancangan undang-undang.

6. Pastikan bahwa pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah dipatuhi secara konsisten.
7. Pastikan bahwa bahasa yang digunakan dalam merumuskan norma dalam rancangan undang-undang telah sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas dan pasti

C. Eksistensi Desa dalam Pemerintahan

Pranata hukum merupakan sarana yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang semakin dinamis dengan spektrum yang luas. Paradigma ini memberikan ruang yang luas bagi perkembangan demokratisasi lokal, keanekaragaman daerah maupun kultur lokal. Dinamika ini menuntut pula perubahan dalam cara ber hukum, yang tidak hanya dalam ranah peraturan perundang-undangan saja, namun jauh lebih luas dari itu yakni bagaimana melaksanakan hukum untuk kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan.

Pembangunan hukum yang responsif, akomodatif, dan rasional

¹¹*Ibid.*

merupakan sarana mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Pembangunan hukum harus dilakukan secara paralel terhadap tiga komponen utama dalam hukum yang meliputi materi hukum, aparatur pelaksana hukum dan budaya hukum masyarakat.

Menurut Ade Saptomo¹² produk peraturan perundang undangan yang saat ini selalu mendapat banyak protes dari masyarakat dianggap tidak mengakomodasi keberagaman tersebut, dan meninggalkan nilai-nilai kebersamaan. Kebersamaan itu merupakan *the virtual of pancasila*. Oleh sebab itu, peraturarn tersebut telah dianggap cacat ideologis karena dianggap sudah menjauh dari ideologi/falsafah bangsa.

Pergaulan hidup dari rakyat yang bersifat desa itula sebagai sumber yang primer yang menjadi poko pangkal lahirnya Pancasila. Menurut Bung Karno, Pancasila itu jika di “Peras” hingga patisarinya, akan tinggal dasar permulaan yaitu biji embrionya pancasila yaitu gotong royong. Paham gotong royong inilah yang tidak lain

adalah paham Indonesia asli, yang dirasakan sungguh-sungguh sebagai pedoman hidup dari bangsa Indonesia. Di dalam pergaulan hidup masyarakat Desa, serangkaian praktik gotong royong masih amat kuat, di mana sosialisme, demokrasi, dan nasionalisme masih terlihat di desa-desa nusantara.¹³

Desa dalam segala tindakan di Seluruh Indonesia ialah masyarakat asli Indonesia, di mana bangsa Indonesia dari bermacam-macam suku hidup bersama dalam sesuatu lingkungan kecil. Dilihar dari sudut ilmu sosiologi, yaitu ilmu masyarakat, maka desa itu menurut sarjana Tonnies tergolong masyarakat yang bersifat “*Gemeinschaft*” dimana para warga desa saling terkaitan oleh perasaan persatuan yang erat. Menurut Ter Haar, dalam buku “*Inleiding tot adat recht*” Desa diartikan sebagai gerombolan manusia yang tetap dan teratur dengan pemerintahan dan kejayaan materiil dan imateriil sendiri.

Selain ragam sebutan desa juga beragama sifatnya untuk penyebutan desa yang ada diwilayah nusantara;¹⁴

¹² Ade Saptomo, *Akomodasi Keberagaman ke dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, di dalam *Memahami Hukum ; dari Konstruksi sampai implementasi*, Editor Satya Arinanto, dan Ninuk Triyanti, Jakarta; Rajawali Press, 2009, hal. 38-39

¹³ *Ibid.* hal. 41

¹⁴ Surianingrat, BPHN, 1981

Tabel 1
Sebutan Hukum Adat
Nusantara

No	Provinsi	Nama Masyarakat
1	Aceh	Kampung, Mukim, gampong, jurang, kute
2	Sumatera Utara a. Sumatera Timur b. Tapanuli	Marga, Kuria Kampung (lorong/Wek), Huta Negeri
3	Sumatera Barat	Nagari
4	Riau	Kampung, Dusun
5	Sumatera Selatan	Marga
6	Jambi	Marga, Kemedapaan, Dusun
7	DKI Jakarta	Kelurahan, Wijk
8	Jawa Barat	Desa, Kampung
9	Jawa Tengah,	Desa, Kukuh
10	Yogyakarta	Desa
11	Jawa Timur	Desa, Kampung, Dukuh
12	Kalimantan Barat	Kampung
13	Kalimantan Tengah	Kampung, Kademangan
14	Kalimantan Selatan	Kampung, Kademangan
15	Kalimantan	Kampung

	Timur	
16	Sulawesi Utara	Desa, Kampung
17	Sulawesi Tengah	Kampung, Woma
18	Sulawesi Tenggara	Desa
19	Sulawesi Selatan	Gabungan Kampung, Desa Gaya Baru
20	Bali	Bua
21	Nusa Tenggara Barat	Desa, Perbekel
22	Nusa Tenggara Timur	Banjar
23	Maluku a. Maluku Tengah dan Tenggara b. Maluku Utara	Desa Desa Gaya Baru
24	Irian Barat	Negeri, Kampung, Kare

Desa selalu mengandung dasar asal usul, mungkin dasar keturunan ataupun ikatan darah, serta mengandung dasar teritorial, dasar kediaman atau ikatan daerah. Pada masyarakat jawa,

Desa tidak lagi berdasarkan anasir darah tetapi lebih bersifat ikatan kedaerahan. Di Aceh, Gampong, lebih dipengaruhi oleh ikatan keturunan atau kewargaan (stamverband). Di Bali, dan Madura, Desa lebih didasarkan pada ikatan kediaman bersama dimana rasa kekeluargaan sudah mulai menipis.

Desa sebagai sebuah wilayah yang memiliki pola pemerintahan tersendiri dan berbeda diantara Desa-Desa yang ada didaerah lain, artinya setiap daerah memiliki ciri khas tersendiri. Untuk itu, pemimpin setiap Desa haruslah memiliki sebuah kepribadian memimpin yang cakap dan mampu memberikan kesejahteraan pada masyarakat yang dipimpinnya untuk menciptakan sebuah keadaan yang nyaman dan tentram. Maka agar hal tersebut dapat terwujud diperlukanlah sebuah aturan untuk menjaga perilaku dari masyarakat adat yang disebut dengan desa. Peraturan yang berlaku pada masyarakat Desa, dalam bentuk tertulis maupun sebuah ketetapan bersama yang tidak tertulis.

1. Implementasi Praktik Legal Drafting Peraturan Desa di Indonesia dalam mewujudkan Negara Sejahtera

Legal drafting adalah kata lain dalam bahasa Inggris yang artinya

pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, tehnik penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Peraturan Perundang-undangan ini sebagai aturan hukum hasil proses pengambilan keputusan hukum berisi materi muatan dan bersifat pengaturan (*regelling*).

Peraturan Desa (Perdes) secara konseptual merupakan salah satu bagian dari Peraturan Perundang-undangan yang diakui dan memiliki daya keberlakuan di Indonesia dalam yurisdiksi tertentu. Dalam konteks Perdes, maka hanya memiliki daya keberlakuan melingkupi wilayah desa yang menyusun. Dengan kata lain tidak dapat berlaku *mutatis mutandis* bagi desa lainnya.

Peraturan desa merupakan peraturan yang dibuat dari, oleh dan untuk masyarakat desa. Oleh karena itu, dalam penyusunan Perdes hendaknya menggunakan prinsip atau pendekatan

partisipatif. Artinya, semua warga desa berhak dan difasilitasi dalam memberikan masukan terhadap Perdes yang akan disusun. Dengan demikian, hasilnya betul-betul menjawab kebutuhan warga desa bukan sekedar formalitas belaka. Penyusunan perdes menjadi proses yang harus dilalui bersama bagi BPD dan pemerintah desa. Kebanyakan kebijakan desa yang selama ini dibuat dikerjakan secara *topdown*. Model penyusunan perdes secara partisipatif mencoba mengembalikan hak warga masyarakat dalam menyusun kebijakan, yakni hak mengeluarkan pendapat dan musyawarah

Dalam kaidah *legaldrafting* penyusunan Perdes, ada 3 (tiga) asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan fundamental yang mutlak harus diperhatikan, termasuk dalam penyusunan Perdes sebagai berikut:

1. Asas *lex superior derogat lex inferiori*;
2. Asas *lex specialis derogatelex generalis*;
3. Asas *lex posterior derogatelex priori*;

Peraturan Desa ialah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan

Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa (Pasal 55 PP No 72 tahun 2005). Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Undangungan mengklasifikasikan Peraturan Desa sebagai sala satu bentuk Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah sebagaimana disebutkan padaPasal 7 (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Pasal 8 (1) menyebutkan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan,

Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005, Peraturan desa yang wajib dibentuk adalah sebagai berikut :

1. Peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa (pasal 12 ayat 5);
2. Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (Pasal 73 ayat 3)
3. Peraturan Desa Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) (pasal 64 ayat 2);
4. Peraturan desa tentang pengelolaan keuangan desa (pasal 76)
5. peraturan desa tentang pembentukan Bdan Milik Usaha Desa (pasal 78 ayat 2), apabila pemerintah desa membentuk BUMD;
6. Peraturan desa tentang Pembentukan Badan Kerjasama (pasal 82 ayat 2)
7. Peraturan desa tentang Lembaga Kemasyarakatan (pasal 89 ayat 2)

Selain peraturan desa yang wajib dibentuk seperti tersebut diatas, pemerintah desa juga dapat membentuk peraturan desa yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari peraturan daerah dan perundang-undangan lainnya yang sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat, antara lain:

- a) peraturan desa tentang pembentukan panitia pencalonan dan pemilihan kepala desa
- b) Peraturan desa tentang penetapan yang berhak menggunakan hak Pilih dalam pemilihan kepala desa.
- c) Peraturan desa tentang penentuan tanda gambar calon, pelaksanaan kampanye, cara pemilihan dan biaya pelaksanaan pemilihan kepala desa.
- d) Peraturan desa tentang pemberian penghargaan kepada mantan kepala desa dan perangkat desa
- e) Peraturan desa tentang penetapan pengelolaan dan pengaturan pelimpahan/pengalihan fungsi sumber-sumber pendapatan dan kekayaan desa.

f) peraturan desa tentang pungutan desa.

Dalam hal pembahasan rancangan Peraturan Desa masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis (Pasal 57 PP No 72 Tahun 2005), dan Peraturan Desa disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat 7 hari setelah ditetapkan (Pasal 58 PP No 72 Tahun 2005). adapun Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk di evaluasi.¹⁵

Untuk melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa (Pasal 59 ayat(1) PP No.72 Thun 2005). Secara umum ada beberapa langkah maju dengan implementasi regulasi tersebut, antara lain:¹⁶

1. Adanya penegasan tentang urusan pemerintahan yang menjadi

kewenangan Desa, termasuk urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang dapat diserahkan pengaturannya kepada Desa beserta rinciannya

2. Adanya penegasan tentang besaran pendapatan Desa yang berasal dari bagian dari bagi hasil pajak dan dana perimbangan sebesar minimal 10 % dari dana yang diterima oleh Kabupaten/Kota

3. Adanya upaya memperbaiki manajemen Pemerintahan Desa dari manajemen tradisional menjadi manajemen yang lebih moderen melalui pengangkatan Sekertaris Desa menjadi PNS atau pengisian Sekertaris Desa dari PNS yang memenuhi persyaratan.

4. Adanya upaya memperbaiki tingkat kesejahteraan para perangkat desa termasuk Kepala Desa, melalui penegasan pendapatan desa minimal sebesar Upah Regional Minimum Kabupaten/Kota

Ketentuan tehnik penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan diatur dalam Pasal 43sampai Pasal 63. Hanya saja di dalam UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan

¹⁵Lihat PP No 72 tahun 2005

¹⁶Sadu Wasistiono dan M Irawan tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung; Fokus Media, 2007. hal. 138-139.

Peraturan Perundang-Undangan tidak menyebutkan secara jelas dan pasti proses pembentukan peraturan desa, akan tetapi dapat kita artikan bahwa standarisasi pembentukan peraturan perundang undangan berlaku mutatis mutandis terhadap pembentukan peraturan desa. Menurut Permendagri No 29 tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan peraturan Desa, disebutkan bahwa Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa.

Adapun jenis perundang-undangan pada tingkat Desa meliputi; Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa (Pasal 3 Permendagri No 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan peraturan Desa) Inisiatif penyusunan sebuah Peraturan Desa hanya dapat dilakukan apabila terdapat permasalahan yang pencegahan atau pemecahannya memang benar-benar memerlukan sebuah Peraturan Desa baru. Peraturan Desa baru dapat diprakarsai oleh pemangku kepentingan terkait dengan masalah yang sedang dihadapi, baik itu lembaga/instansi pemerintah, BPD, lembaga pendidikan,

organisasi non pemerintah, maupun kelompok masyarakat itu sendiri.

Dalam proses pengambilan keputusan di desa ada dua macam keputusan, yakni:

- a) Keputusan-keputusan yang beraspek sosial, yang mengikat masyarakat secara sukarela, tanpa sanksi yang jelas,
- b) keputusan-keputusan yang dibuat oleh lembaga-lembaga formal desa yang dibentuk untuk melakukan fungsi pengambilan keputusan.

Peraturan Desa adalah produk hukum tingkat desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.

Pelaksanaan fungsi legislasi dalam pemerintahan desa menghasilkan Peraturan Desa. Peraturan Desa ini diterapkan dalam masyarakat Desa sehingga masyarakat Desa harus diakomodir baik oleh Kepala Desa maupun BPD. Dalam Negara Demokrasi, Peraturan Desa yang dibuat oleh Kepala Desa bersama BPD harus

memiliki karakter responsif. Aspirasi rakyat diakomodir baik oleh Kepala Desa maupun BPD dalam tahapan-tahapan legislasi yaitu inisiasi, sosio-politik dan yuridis.

Menurut Ali Fauzan, Secara umum, proses pembuatan Peraturan Desa melalui 3 (tiga) tahapan yakni:¹⁷

a. Tahap Inisiasi

Pada tahap inisiasi ide atau gagasan dalam pembuatan Peraturan Desa dapat datang dari dua belah pihak baik dari Pemerintah Desa maupun dari BPD. Apabila usulan tersebut datangnya dari BPD, maka rancangan tersebut diserahkan kepada Kepala Desa, begitu juga sebaliknya apabila usulan tersebut datangnya dari Kepala Desa maka rancangan Peraturan Desa diserahkan kepada BPD. Untuk membahas pendapat tersebut apabila usulan tersebut disepakati perlu adanya Peraturan Desa, maka hasil rapat tersebut dijadikan hasil pra-Rancangan Peraturan Desa.

Setelah mendapat persetujuan dari rapat BPD bahwa dari usulan pembuatan Peraturan Desa menjadi Rancangan Peraturan Desa, maka Sekretaris BPD membuat Rancangan Peraturan Desa untuk diserahkan

kepada Kepala Desa dalam bentuk tulisan guna mendapat persetujuan untuk menjadi Peraturan Desa. Setelah Kepala Desa menerima Rancangan Peraturan Desa, Kepala desa mengadakan rapat bersama dengan perangkatnya guna membahas Rancangan yang disampaikan oleh BPD.

b. Tahap Sosio-Politis

Rancangan Peraturan Desa yang telah diterima oleh Pemerintah Desa, diadakan pembahasan dalam rapat gabungan antara BPD, Kepala Desa serta perangkat Desa. Peranan perangkat Desa tersebut dimaksudkan untuk menampung aspirasi masyarakat sehingga dalam pelaksanaannya nanti Peraturan Desa dapat diterima.

Dalam rapat pembahasan ketua BPD memberikan penjelasan mengenai latar belakang dan tujuan dibuatnya Peraturan Desa. Dalam rapat tersebut diadakan Tanya jawab Kepala Desa diberi Rancangan Peraturan Desa sebelum diadakan rapat pembahasan. Pada waktu rapat pembahasan, permasalahan yang ada dalam Rancangan Peraturan Desa dibahas satu persatu, dibacakan oleh Ketua BPD, dan yang menetapkan Peraturan Desa adalah kepala Desa.

¹⁷Ali Fauzan, *Op.Cit.* hal. 81-85

Rancangan Peraturan Desa yang diajukan bermula dari satu pendapat atau satu pandangan dari pihak BPD, setelah dibahas bertemu dengan Kepala Desa, sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya sehingga menghasilkan kesepakatan bersama, maka Peraturan Desa yang diajukan selalu mengalami perubahan yang bertujuan untuk menyempurnakan isi dan materi Peraturan Desa, sehingga Peraturan Desa yang dihasilkan dapat memenuhi aspirasi masyarakat dan menyangkut kepentingan umum. Setelah diadakan pembahasan yang mendalam maka dapat diambil sebuah keputusan dapat diterima atau tidaknya rancangan tersebut menjadi sebuah Peraturan Desa. Pengambilan keputusan tentang Peraturan Desa biasanya dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat. Namun tidak menutup kemungkinan diadakan voting.

c. Tahap Yuridis.

Setelah rancangan tersebut mendapat persetujuan dari semua pihak untuk dijadikan Peraturan Desa maka langkah selanjutnya adalah Kepala Desa bersama BPD menetapkan Rancangan Peraturan Desa tersebut menjadi sebuah Peraturan Desa sesuai Pasal 55 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun

2005 tentang Desa. Peraturan Desa berlaku sejak ada ketetapan dari Kepala Desa. Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatas merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan tolok ukur di atas, sebuah Peraturan Desa yang dibuat merupakan cikal bakal Peraturan Perundang-undangan yang diterima oleh masyarakat baik yang bersifat Populi yakni, karena mengakomodir sebanyak-banyaknya keinginan penduduk di daerah. Efektif yakni karena peraturan yang dibuat itu operasional dan jangkauan peraturannya mencakup sebanyak banyaknya kepentingan masyarakat dan senantiasa sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman sehingga setiap kebutuhan masyarakat.

Pembentukan Peraturan Desa yang sesuai standarirasi pembentukannya baik secara filosofis, sosiologis, dan yuridis formal maka akan menghasilkan peraturan desa

yang akomodatif dan efisien untuk diterapkan dalam masyarakat. Peraturan Desa yang pada prinsipnya sebuah peraturan dasar yang mengatur kehidupan masyarakat terbawah dari sistem masyarakat di Indonesia, sebenarnya lebih dapat memantau dan menerapkan aturan yang langsung berkaitan dengan masyarakat. Jika peraturan desa yang dibentuk merupakan kelanjutan dari peraturan yang lebih tinggi darinya, maka apa yang ingin dicapai dari aturan yang dibentuk oleh pemerintah yang lebih tinggi dapat terwujud karena telah dilaksanakan secara langsung yang menyentuh kehidupan masyarakat di desa.

D. Penutup

Salah satu kekhasan bangsa Indonesia terletak pada keanekaragaman adat istiadat, bahasa, agama, suku dan pakaian dan sebagainya. Sehingga Ungkapan *Bhineka Tunggal Ika* menjadi ungkapan yang tepat untuk masyarakat Indonesia. Terbukti bahwa penyeragaman tata kelola pemerintahan pada tingkat Daerah hingga Tingkat Desa telah menghancurkan tata kelola masyarakat lokal yang kaya akan keanekaragaman warisan budaya dan

tradisi pemerintahan yang khas di Indonesia.

haruslah mencerminkan sebuah Peraturan yang demokratis untuk mewujudkan sebuah masyarakat yang demokratis dan sejahtera sebagaimana tujuan dari Teori *Welfare state*.

Berdasarkan kajian diatas, penulis memberikan Rekomendasi dalam beberapa hal;

1. Perlu diadakannya pengaturan yang lebih jelas dan terperinci mengenai kedudukan Pemerintah Desa dan Peraturan Desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, karena telah banyak perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia pasca Reformasi sehingga ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Desa tidak lagi dapat menampung aspirasi dan situasi masyarakat Indonesia saat ini.
2. Dalam pemerintahan masyarakat lokal yang dinamakan desa harus diberikan ruang dan kebebasan dalam memerintah masyarakatnya sesuai dengan karakteristik masyarakat adat yang ada di daerah tersebut, yang selama ini kita hanya menemukan beberapa daerah saja yang memberlakukan konsep pemerintahan lokal madani,

selebihnya hanya sampai batasan pengaturan tertulis dalam peraturan perundang-undangan.

3. Direkomendasikan kepada pemerintah dan DPR RI harus lebih memperhatikan masyarakat tingkat Desa, karena sebenarnya yang melaksanakan dan berkenaan secara langsung terhadap peraturan perundang-undangan adalah masyarakat tingkat desa.
4. Direkomendasikan untuk segera memberikan pengaturan yang jelas tentang bagaimana apabila sebuah peraturan desa itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti apa pengujian dan pencabutannya harus dipertegas.

Daftar Kepustakaan

Buku

- Ade Saptomo, 2009, *Akomodasi Keberagaman ke dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, di dalam *Memahami Hukum ; dari Konstruksi sampai implementasi*, Editor Satya Arinanto, dan Ninuk Triyanti, Jakarta; Rajawali Press.
- BN. Marbun, 2010, *Otonomi Daerah 1945-2010; Proses dan Realita*, Jakarta; PT. Pustaka Sinar Harapan.

Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta, Ind. Hill. Co.

Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.

Sunaryati Hartono, 1998, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung; Alumni.

Sadu Wasistiono, dan M.Irawan Tahir, 2007, *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung; CV Fokus Media.

Solly Lubis, 1989, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandung: Mandar Maju.

Sadu Wasistiono dan M Irawan tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung; Fokus Media, 2007.

Terbitan Ilmiah

Ali Fauzan, Tesis, *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*, Semarang, Pasca Sarjana Ilmu Hukum UNDIP, 2010

Internet

AA. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, <http://www.djpp.depkmham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan->

perundang-undangan. [html](#)
diakses tanggal 7 Desember 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara
Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011
tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014
tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979
tentang Pemerintahan Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun
2005 tentang Desa

Permendagri No 29 tahun 2006 tentang
Pedoman Pembentukan dan
Mekanisme Penyusunan
peraturan Desa.