

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan pemerintah desa dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang efektif dan efisien. Pemerintah harus menangani banyak tugas, dan organisasi negara harus menjadi struktur yang sangat kompleks. Akibatnya, perlu ada pemisahan tanggung jawab dan wewenang, yang masing-masing diatur oleh Perundang-Undangan.¹

Berdasarkan bunyi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 18 B ayat (1) menyatakan:“ Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”. Sedangkan di ayat (2) berbunyi sebagai berikut:“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.” Menurut penjelasan sebelumnya, desa didefinisikan berdasarkan undang-undang sebagai organisasi pemerintah atau organisasi kekuasaan dengan otoritas politik untuk mengendalikan masyarakat atau komunitas lokal. Otoritas politik berasal dari negara, hak asal seseorang, atau adat istiadat yang dimilikinya, meskipun demikian penjelasan tersebut tidak menjelaskan sepenuhnya ruang lingkup kewenangan desa, khususnya dalam kaitannya dengan kekuatan politik yang berada di atasnya yaitu Negara.

Berdasarkan beberapa penjelasan yang diberikan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa otonomi desa merupakan cara bagi Negara untuk mengakui

¹ Syaukani, Affan Gaffar, dan Ryaas Rasyid. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2006. hlm 20

keberadaan historis desa sebagai bentuk pemerintahan paling awal di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut pendapat Supriatna, otonomi desa adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang muncul dengan terbentuknya persekutuan masyarakat hukum, dengan pembatasan hak dan kekuasaan yang belum dibentuk oleh persekutuan masyarakat hukum tingkat tinggi untuk memenuhi kebutuhan kesatuan masyarakat hukum yang bersangkutan.

Tjahya² menyatakan bahwa ada lima posisi daerah yaitu: (1) sebagai masyarakat hukum; (2) sebagai unit usaha ekonomi; (3) sebagai suatu lingkungan budaya; (4) sebagai satuan lingkungan; dan (5) sebagai sub sistem politik. Dalam hal ini, desa diakui oleh negara sebagai kesatuan masyarakat hukum dengan kemampuan untuk mengontrol bentuk pemerintahan untuk kepentingan masyarakat lokal di bawah sistem yang dikenal sebagai Otonomi Desa. Pada penerapan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 69 ayat (3) Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah melalui pembahasan dan disepakati bersama B P D (Badan Permusyawaratan Desa) dalam proses pembentukan peraturan desa harus adanya pembahasan dan kesepakatan antara kepala desa dengan Badan Permusyawaratan Desa”. Hal ini menunjukkan bahwa bagian dari proses pembuatan peraturan daerah melibatkan kolaborasi antara Kepala Daerah dan BPD (Badan Permusyawaratan Desa). Pada pasal 69 ayat (9) “Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa” maka dalam hal ini, kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa dituntut untuk melibatkan penduduk desa dalam proses pembuatan peraturan desa.

Penjabaran Pasal 115 ayat 1 (b) “ Pembinaan dan Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota meliputi memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa”. Menurut pasal tersebut di atas, walikota atau bupati bertanggung jawab untuk mengawasi dan membimbing desa melalui pelaksanaan kebijakan dan pembuatan pedoman

² Supriatna, Tjahya. *Sistem Pemerintahan Desa*. Bandung: Indra Prahasta, 2010, hlm 18

penyusunan peraturan desa. Melalui Peraturan Bupati Bandung Nomor 80 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Desa, Pemerintah Kabupaten Bandung telah merilis pedoman penyusunan peraturan desa. Pembuatan peraturan desa mengacu pada ketentuan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi dan menggambarkan berbagai otoritas yang dikendalikan oleh desa. Peraturan Desa merupakan produk hukum, sehingga tidak dapat mengganggu hukum lain serta tidak diperbolehkan merugikan kepentingan yang bersifat umum. Untuk memastikan bahwa peraturan desa sangat bermanfaat bagi masyarakat, mereka harus dirumuskan menggunakan praktik terbaik yang diuraikan dalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan tahapan diawasi oleh Kepala Desa dan BPD (Badan Permusyawaratan Desa).³

Adanya peraturan mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Desa praja dengan istilah keputusan Desa praja.⁴ Selanjutnya, karena desa hanya diakui sebagai Keputusan Desa sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang Mengatur Pemerintahan Desa, kata "peraturan desa" tidak dikenal pada masa Orde Baru. Dampak dari menjalankan wewenang untuk mengatur rumah mereka sendiri atau untuk mengelola dan mengendalikan kepentingan masyarakat desa harus dipertimbangkan ketika memberlakukan peraturan desa.⁵

Sementara itu, Antlov Hans dkk.⁶ Sementara itu, telah menjelaskan dampak Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 terhadap Desa, yang berfokus pada peningkatan kemampuan pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan masyarakat dengan lebih baik dan memeriksa tantangan yang dihadapi pemerintah.

³ Erga Yuhandra. Kewenangan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi., Jurnal Unifikasi Universitas Kuningan, Vol.3 No.2 2016. Hal 1

⁴ Yando Zakaria dan Abih Tandeh. *Masyarakat Desa di Bawah Rezim Orde Baru*, Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2000

⁵ Ryan Aprilianto, Aminuddin Kasim dan Leli Tibaka. *Kedudukan Peraturan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jurnal Legal Opinion, Volume 6, No. 3, hlm. 251-252, 2018

⁶ Antlov Hans, Wetterberg Anna & Dharmawan Leni. *Village Governance, Community Life, and the 2014 Village Law in Indonesia*. Tylor & Francis Online (Bulletin of Indonesian Economic Studies) Volume 52 Issue 2 2016.

Untuk menekan pemerintah desa agar bertindak demi kepentingan terbaik masyarakat, Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menggambarkan potensi untuk memperkuat daya tanggap pemerintah melalui manajemen yang kuat, pengaturan kelembagaan nasional yang baru, dan populasi yang lebih berdaya sehingga adanya tekanan kepada pemerintah desa dalam menjalankan tugasnya harus bekerja untuk kepentingan umum.

Kesejahteraan masyarakat desa tidak dapat ditingkatkan dengan mendorong kemandirian desa dengan dibuatnya Undang-Undang desa saat ini. Dengan demikian, penegakan hukum, sarana, dan prasarana yang adil diperlukan dalam rangka menegakkan hukum kesadaran masyarakat.⁷ Diharapkan muncul aspiratif peraturan desa sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan yang sejalan dengan kehendak dan keinginan masyarakat setempat, dalam kasus lain dimana partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa merupakan bagian dari pelaksanaan demokrasi di tingkat desa dan penerapan prinsip transparansi dalam pembentukan peraturan desa.⁸

Kebijakan yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah, yang masih dalam perbaikan, membahas masalah kelembagaan, pengelolaan sumber daya, dan kewenangan dalam proses mengadopsi otonomi dari daerah ke desa. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang juga menjadi pedoman daerah untuk membimbing pemerintah di tingkat bawah, khususnya desa, tetap hanya membahas persoalan pemerintahan daerah di tingkat kabupaten atau kota. Sementara itu, Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 memastikan pemerintahan desa menjamin penyelenggaraannya secara yuridis. Dalam rangka menjamin terselenggaranya ketertiban pemerintahan, baik kabupaten, kota, dan desa dapat menggunakan haknya untuk mengatur sendiri dan mengatur setiap wilayah

⁷ Yessyca Femilia, Uu Nurul Huda. *Kewenangan Desa dalam Penataan Ruang berdasarkan Undang-Undang Desa*. Jurnal Hukum dan Kemanusiaan Adliya, Volume 14 No. 1, hlm 122, 2020.

⁸ Rosidin Utang. *Pertisipasi Masyarakat Desa Dalam Proses Pembentukan Peraturan Desa yang Aspiratif*. Jurnal Bina Mulia Hukum, Volume 4 No. 1, 2019.

geografis.

Karena fenomena saat ini, banyak kepala desa mengabaikan peran legislatif Badan Permusyawaratan Desa karena sumber daya manusianya kurang berpendidikan, yang membuatnya kurang efektif dalam peran strategisnya sebagai legislator dan badan pengatur.

Sehingga dalam hal pembuatan peraturan desa, BPD dan kepala desa tidak berkoordinasi dengan baik. Persoalannya, khususnya sebagai lembaga aspirasi masyarakat desa, rendahnya kemampuan aparatur BPD menjadi salah satu hal yang menghambat proses pemahaman bidang tugas. Untuk mencegah partisipasi masyarakat dimasukkan dalam fakta yang diamati di lapangan, khususnya selama pembuatan aturan desa.

Mayoritas pembahasan mengenai peraturan desa di Indonesia selama ini berpusat pada sumber daya manusia anggota BPD serta tujuan BPD dan fungsi BPD dilihat dari perspektif peraturan PerUndang-Undangan desa. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, yang mengambil bentuk rancangan peraturan desa yang ditinjau oleh walikota atau bupati sebelum diselesaikan, adapun analisis penulis mencoba melakukan penelitian tentang Peraturan Desa untuk memeriksa aspek yang berbeda dari peraturan desa lainnya. Terkait dengan pembuatan Peraturan Desa, Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan pembinaan dan pengawasan dengan cara yang dimaksudkan, yaitu menilai dan mengawasi Peraturan Desa. Dalam hal ini, pengawasan memerlukan pencabutan peraturan desa yang terkait dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa.

Penelitian ini membuktikan bahwa terdapat ketidaksesuaian antara kondisi yang ada di lapangan dengan peraturan yang mengatur otonomi desa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Desa, khususnya yang berkaitan dengan pembentukan peraturan desa di Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung. Dibandingkan dengan kecamatan lain di Kabupaten Bandung, Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung ini memiliki lebih banyak kesenjangan dalam penerapan kebijakan otonomi desa.

Dalam hal ini penulis akan memberikan penjelasan hukum tentang implementasi kebijakan otonomi desa dalam pembuatan peraturan desa dan

memberikan analisis implementasi aktual kebijakan tersebut di kecamatan Cileunyi. Di Kecamatan Cileunyi ada beberapa pemukiman yang akhirnya menjadi pusat perekonomian Kabupaten Bandung. Sehingga Kecamatan Cileunyi menjadi patokan kecamatan yang dapat dikaji lebih detail dibandingkan kecamatan-kecamatan lainnya yang ada di Kabupaten Bandung.

Peneliti mengumpulkan data awal di Desa Cimekar, Desa Cinunuk, Desa Cileunyi Wetan, Desa Cileunyi Kulon, Desa Cibiru Hilir, dan Desa Cibiru Wetan, yang terletak di Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung. Untuk menentukan kuantitas produk peraturan desa pada tahun 2022, peneliti memberikan data awal sebagai berikut:

Tabel 1.1
Peraturan Desa di Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung
Tahun 2020-2022

No	Nama Desa/Kelurahan	Jumlah Peraturan Desa
1	Cileunyi Kulon	15 Peraturan Desa
2	Cileunyi Wetan	21 Peraturan Desa
3	Cimekar	12 Peraturan Desa
4	Cinunuk	7 Peraturan Desa
5	Cibiru Wetan	19 Peraturan Desa
6	Cibiru Hilir	14 Peraturan Desa
	JUMLAH	88 Peraturan Desa

*Sumber: Hasil wawancara dengan 6 Kepala Desa pada
Senin 06 November 2023*

Dari jumlah total Peraturan Desa yang ada di wilayah Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung. Berdasarkan jumlah yang ada setiap desanya, peneliti melihat bahwa sebuah produk hukum dalam hal ini peraturan desa telah melalui beberapa tahapan yang panjang mengingat hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Namun terlepas dari jumlah produk hukum yang disahkan, masalah yang dihadapi para peneliti adalah apa yang menyebabkan kurangnya produk hukum di desa setiap tahunnya, apakah pada proses pembentukan peraturan desa. Mayoritas pembahasan mengenai peraturan desa di Indonesia selama ini berpusat pada sumber daya manusia anggota BPD serta tujuan BPD dan fungsi BPD dilihat dari perspektif peraturan PerUndang-Undangan desa. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, yang mengambil bentuk rancangan peraturan desa yang ditinjau oleh walikota atau bupati sebelum diselesaikan, dari analisis penulis mencoba untuk memeriksa aspek yang berbeda dari peraturan desa. Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan pembinaan dan pengawasan terkait perkembangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud, yaitu menilai dan mengawasi Hukum Desa. Dalam hal ini, pengawasan memerlukan pencabutan peraturan desa yang terkait dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa.

Desa saat ini telah berkembang menjadi sesuatu hal karakteristik yang sangat menarik yang memiliki kualitas unik di setiap tahap sejarahnya. Dalam hal ini, sejumlah masalah muncul dengan eksekusi pemerintah desa, terutama dengan pembentukan peraturan desa. Tantangan dalam membuat peraturan desa adalah kapasitas pemerintah desa untuk melakukannya. Oleh karena itu, diperlukan dukungan dalam membuat peraturan desa yang akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa setempat.

Penelitian ini mencoba memperluas ragam objek analisis dalam konteks bagaimana proses penyusunan peraturan desa antara BPD dan kepala desa dilakukan dengan membandingkan penelitian-penelitian sebelumnya. Untuk menganalisis kelayakan peraturan desa sebagai barang legal, pengujian normatif dan teoritis harus dilakukan. Beranjak dari hal tersebut, penulis ingin mengangkat judul "Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa di Wilayah Kecamatan Cileunyi Kab Bandung dihubungkan dengan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa."

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dikemukakan sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Otonomi Desa yang dapat mewujudkan Pembentukan Peraturan Desa di Wilayah Kecamatan Cileunyi kabupaten Bandung yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi pemerintah desa dalam Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Cileunyi kabupaten Bandung?
3. Bagaimana upaya pemerintah desa untuk mengatasi kendala dalam Pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Cileunyi kabupaten Bandung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengkaji bagaimana Kebijakan Otonomi Desa diterapkan di Wilayah Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung dalam rangka menetapkan Peraturan Desa sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Untuk menganalisis tantangan pemerintah desa di Kecamatan Cileunyi, Kabupaten Bandung, dalam menerapkan Pembentukan Peraturan Desa.
3. Untuk mengevaluasi bagaimana pemerintah desa di Kecamatan Cileunyi, Kabupaten Bandung, mengatasi tantangan untuk menetapkan peraturan daerah.
4. Untuk Menganalisis Gambaran Umum Pembentukan Peraturan Desa di wilayah Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori dan khazanah keilmuan terutama yang berhubungan dengan Implementasi Kebijakan Otonomi Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa di Kecamatan Cileunyi kabupaten

Bandung secara mendalam.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan sebagai masukan yang berguna bagi pihak pemerintah mengenai Implementasi Kebijakan Otonomi Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa di kecamatan cileunyi kabupaten Bandung.

E. Hasil Penelitian Terdahulu

Pendekatan unik studi ini berusaha untuk memastikan hasil penyelidikan sebelumnya yang berkaitan dengan penelitian yang direncanakan penulis, khususnya yang berkaitan dengan Implementasi Studi Kasus Kebijakan Otonomi Desa tentang Pembentukan Peraturan Desa di Kabupaten Bandung. Pencarian penulis menghasilkan sejumlah karya sebelumnya, termasuk tesis, disertasi, dan artikel jurnal, tentang Penerapan Kebijakan Otonomi Desa Karya kasus pada Pengembangan Peraturan Desa di Kabupaten Bandung. Penulis mengutip studi sebelumnya berikut:

- 1) Muhammad Syirazi Neyasyah. (2019). Keberlakuan Yuridis Peraturan Desa Dalam Perspektif Asas Formal Kelembagaan Pembentukan PeraturanPerUndang-Undangan. *University Of Bengkulu Law Journal*, Vol 4, No 1. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, meskipun sesuai dengan prinsip formal pembuatan peraturan desa yang baik, Peraturan Desa dibuat oleh Badan Perwakilan Desa bersama dengan kepala desa, penerapan yuridis Peraturan Desa dilihat dari perspektif prinsip kelembagaan formal pembentukannya karena Badan Permusyawaratan Desa tidak dapat dikualifikasikan sebagai Badan Perwakilan Desa. Masyarakat memiliki Badan Permusyawaratan masyarakat, bukan Badan Perwakilan Desa.
- 2) Muhammad Shinwanuddin, (2018). Kewenangan Kepala Desa Dalam Penyusunan Peraturan Desa Menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Thesis Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. Penelitiannya telah menghasilkan kesimpulan sebagai berikut: kewenangan kepala desa atas pembuatan peraturan desa harus

dikoordinasikan dengan baik dengan legislatif desa dan cabang eksekutif; Selain itu, peran kepala desa sebagai fasilitator kegiatan yang menyentuh masyarakat terkait pembuatan peraturan desa harus menjadi pendorong utama di balik implementasinya.

- 3) Somadi Alfaqih (2013). Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa (Studi di Desa Dumeling Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes). Tesis Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2013. Temuan penelitiannya menunjukkan bahwa keterlibatan BPD desa dalam perumusan, perencanaan, dan pembentukan peraturan desa harus mematuhi peraturan dan ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- 4) Dewi Royani (2017). Implementasi Tugas dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Pembentukan Peraturan Desa: Studi Kasus di Desa Langensari Kecamatan Solokan Jeruk Kabupaten Bandung. Thesis Universitas Islam Negeri Gunung Djati Bandung. Penelitiannya telah menghasilkan kesimpulan bahwa metode yang digariskan oleh hukum telah diikuti dalam pembuatan peraturan desa. Proses pelibatan tanggung jawab dan fungsi BPD dalam pembuatan peraturan desa masih hanya sebagai formalitas, terlihat dari hasil yang belum menunjukkan bahwa masih di bawah standar. Fakta aktual menunjukkan bahwa peran legislatif BPD belum dapat beroperasi sebagaimana mestinya.
- 5) Utang Rosidin (2019). Partisipasi Masyarakat Desa Dalam Proses Pembentukan Peraturan Desa yang Aspiratif. Jurnal Bina Mulia Hukum Volume 4 No. 1 2019. Hasil penelitiannya menjelaskan bahwa keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan peraturan desa merupakan komponen penting untuk mempraktikkan demokrasi di tingkat desa dan menerapkan prinsip transparansi dalam pembuatan peraturan desa. Sehingga, diharapkan lahir peraturan desa yang aspiratif sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat setempat.

- 6) Simon Makarios Aruan, (2021) Implementasi Peraturan Desa Dalam Pembangunan Desa (Berdasarkan Pasal 26 Ayat (2) Huruf D, Pasal 55 Huruf A, Dan Pasal 69 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Jurnal Tesis. Hasil penelitian menjelaskan bahwa Masalah yang timbul dalam pelaksanaan peraturan desa dalam pembangunan desa, meliputi masalah intern, yaitu mekanisme kerja dari pemerintah desa yang kurang terbuka kepada BPD dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai mitra kerja dari pemerintah desa, kurangnya pemahaman dari pemerintah desa atas kedudukan BPD di Desa.
- 7) Sukitman Asgar, dkk (2002) Pembentukan Peraturan Desa sebagai dasar pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di desa Soma Maliput. Prosiding Seminar Nasional Pengabdian kepada Masyarakat 2022. Hasil penelitian menjelaskan bahwa Mitra Desa Soma khususnya Pemerintah Desa memiliki Kemauan untuk mengembangkan desanya, melalui kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, namun terbentur dengan dukungan regulasi tingkat desa yang diperhadapkan pula pemahaman dan keterampilan Pemerintah Desa dan BPD terkait pembentukan Peraturan Desa sangatlah berdampak pada pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan didesa khususnya berkaitan dengan Pengelolaan Pasar dan Perlindungan Anak, yang sejauh ini tidak memiliki payung hukum sehingga kesulitan dalam mengembangkan masyarakatnya demi terwujudnya kesejahteraan dan kemajuan desa Soma yang lebih baik.
- 8) Geges Idhiana Mar'ah, dkk (2022) Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Desa di Indonesia. Jurnal Hukum Tata Negara Volume 1 Nomor 1. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Partisipasi masyarakat desa dalam penyaluran aspirasinya untuk penyusunan peraturan desa, mewajibkan adanya hubungan politik yang demokratis dalam tata kelola desa didukung oleh kepala desa, BPD, dan masyarakat desa dalam suatu musyawarah desa. Dengan dilaksanakan musyawarah desa ini, dapat dijadikan sebagai sarana untuk berdiskusi dan menyepakati hal-hal yang bersifat strategis. Konsep partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah tertulis dalam UU No. 12 Tahun 2011.
- 9) Jendi Taraja Simamora (2019) Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem

Hukum Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia. Jurnal Hukum Volume 8 Nomor 02. Hasil penelitian menjelaskan bahwa Peraturan Desa merupakan instrumen hukum penyelenggaraan Pemerintahan Desa di dalam melaksanakan kewenangan Desa. Sehingga Peraturan Desa seturut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 berfungsi untuk menyelenggarakan Pemerintahan Desa dalam hal kewenangan desa mengatur pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa. Pengaturan demikian dapat diartikan bahwa Peraturan Desa memiliki fungsi sebagai instrumen penyelenggaraan otonomi desa.

F. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan uraian pendahuluan diatas, maka penulis menggunakan landasan teoritis Teori Otonomi Daerah sebagai *Grand Theori*, Teori Otonomi Desa sebagai *Middle Theory* dan Teori Kebijakan Publik dan Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan sebagai *Applied Theory* sebagai berikut:

1. Teori Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomie* dalam bahasa Yunani terdiri atas dua kata, yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti Undang-Undang atau perundangan sendiri (*zelfbestuur*). Dalam prakteknya di Indonesia, otonomi selain mengandung pengertian perundangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).¹¹ Seiring berkembangnya otonomi, dapat dipahami sebagai kesempatan untuk menerapkan Prakarsa, kreativitas, dan inisiatif sendiri untuk berbagai nilai yang diatur sejalan dengan kekuasaan untuk mengelola dan mengatur kepentingan umum dan untuk kesejahteraan masyarakat, di mana kebebasan atau kemandirian terbatas merupakan bentuk penyediaan kesempatan yang perlu dipertimbangkan. Oleh karena itu, otonomi adalah kemampuan untuk mengupayakan berbagai upaya dalam upaya mencapai pelayanan publik yang berkualitas tinggi dan mewujudkan kesejahteraan rakyat, dengan tetap berada dalam batas-batas peraturan PerUndang-Undangan yang mengatur sejauh mana otonomi itu sendiri serta aturan-aturan yang diciptakan individu sebagai bentuk hak otonomi.

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari kombinasi kata Yunani *autos*, yang berarti sendirian, dan

nomos, yang berarti hukum atau Undang-Undang. Otonomi bermakna membuat perUndang-Undangan sendiri, namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelbesttuur* (pemerintahan sendiri).

C.W.Van Der Pot memahami konsep Otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).⁹ Pemerintah menanggapi keadaan dan kebutuhan masyarakat yang berkembang dengan menerapkan strategi otonomi daerah yang komprehensif dan bertanggung jawab yang dilaksanakan secara nasional pada saat yang bersamaan. Salah satu tujuan otonomi daerah adalah memberikan otonomi yang luas. Diantaranya yaitu:¹⁰

- a. Memberikan keleluasaan kepada daerah untuk melaksanakan urusan urusan pemerintahan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan lokal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam melaksanakan pembangunan daerah, menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi di daerah berdasarkan potensi dan keanekaragaman daerah;
- c. Memberikan kesempatan yang lebih luas dan nyata kepada daerah untuk berperan dalam era globalisasi. Daerah mempunyai kewenangan dan kesempatan untuk mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang ada di daerah
- d. Meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan otonomi daerah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, mengatur tentang besaran pembagian bobot kekuasaan dan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga undang undang tersebut lebih dikenal sebagai Undang-Undang.

Undang-Undang otonomi daerah dari pada Undang-Undang

⁹M. Laica Marzuki. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*. Buku kesatu, Cetakan Kedua, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

¹⁰ Wasistiono, Sadu. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintah Daerah*. Sumedang: Alqaprint, 2001. hlm 29 30,

pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru, yakni Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan warna tersendiri sebagai sebuah produk PerUndang-Undangan dimasa yang penuh dengan perubahan. Dalam undang undang tersebut diberikan penegasan tentang malaiia otonomi daerah, seperti pada Pasal I ayat (6) : "Bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan selanjutnya pada Pasal I ayat (12) memberikan pengertian tentang daerah otonom sebagai: "Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas- batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

2. Teori Otonomi Desa

Konstitusi yang didefinisikan sebelumnya juga memasukkan desa sebagai unit pemerintahan otonom yang diakui oleh negara. Menurut penulis, otonomi desa adalah cara bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mengakui keberadaan historis desa-desa di bawah jenis pemerintahannya yang paling kuno. Menurut pendapat Supriatna¹¹ menjelaskan bahwa otonomi desa lokal, yaitu kebebasan untuk menjalankan dan memelihara rumah tangganya sendiri, dalam rangka memfasilitasi terbentuknya persekutuan masyarakat yang sah dengan hak dan kewenangan yang tunduk pada pembatasan yang tidak diatur oleh persekutuan masyarakat. Oleh karena itu, otonomi desa adalah bentuk pemerintahan dasar dan organik yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi, akuntabilitas, partisipasi, keterbukaan, kepemimpinan, followership, dan kearifan lokal. Penerapan tata kelola pemerintahan yang lebih tinggi di Indonesia saat ini menjadi contoh lain dari cita-cita tersebut dengan kata lain, pemerintah Indonesia didasarkan pada cita-cita mengagumkan dari banyak negara lain.

¹¹ Supriatna, Tjahya. *Sistem Pemerintahan Desa*. Bandung: Indra Prahasta, 2010, hal 1

Jamaludin juga secara halus mengemukakan bahwa otonomi desa adalah hak, kekuasaan, dan kewajiban untuk mengendalikan dan mengelola masalah-masalah politik dan kepentingan komunalnya sendiri, yang didasarkan pada nilai-nilai sosial budaya dan hak asal masyarakat, yang berkembang dan tumbuh berdampingan dengan desa. Otonomi desa dengan demikian dapat dipahami sebagai kondisi yang dihasilkan dari pengakuan sejarah desa, tempat asal, dan kualitas tradisional yang telah ada sejak pembentukan desa. Ini juga mengacu pada integrasi komunitas hukum desa ke dalam kehidupan global, yang berarti bahwa kemajuan teknologi dan kebutuhan dunia modern harus hidup berdampingan dan tumbuh di dalam pemerintah desa dan masyarakat.

3. Teori Kebijakan Publik

Sebuah instrument pemerintah bukan hanya government yang hanya menyangkut aparatur negara tetapi *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya *public* ini yang dimaksud dengan suatu kebijakan. Hal ini merupakan sesuatu keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan Tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan khalyak umum atau publik. Kebijakan merupakan hasil dari adanya kompromi, sinergi atau kompetisi antara berbagai gagasan, idiologi, teori, dan kepentingan yang merupakan sistem politik suatu negara.

Salah satu definisi implementasi adalah aktualisasi suatu program atau kebijakan. Kebijakan yang baik tidak akan berhasil dalam proses implementasi jika implementasinya di bawah standar. Inilah sebabnya mengapa implementasi merupakan langkah penting dalam proses pembuatan kebijakan.. Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab menjabarkan definisi implementasi dengan mengatakan bahwa, “Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan, merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun

untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Proses penyampaian kebijakan kepada masyarakat sehingga dapat menghasilkan efek yang diinginkan dikenal dengan implementasi. Tugas pertama dalam urutan peristiwa adalah menyusun seperangkat peraturan lanjutan yang menafsirkan kebijakan. Sebuah undang-undang memunculkan beberapa peraturan, antara lain Keputusan Presiden, Peraturan Daerah, dan Peraturan Pemerintah. Kedua, menyiapkan sumber daya yang diperlukan untuk mendukung proses implementasi, seperti infrastruktur dan fasilitas, uang, dan penugasan tanggung jawab implementasi. Ketiga, bagaimana memberikan kebijakan nyata kepada masyarakat¹² Menurut pendapat dari Muchlis Hamdi¹³ Secara umum, kebijakan (*policy*) mengacu pada pilihan yang dibuat untuk mengatasi masalah tertentu. Namun, istilah "kebijakan" mengacu pada lebih dari sekadar keputusan yang diputuskan; Ini juga menunjukkan keputusan paling konsekuensial yang diambil baik dalam konteks pribadi maupun perusahaan.

Oleh karena itu, sebagian besar konotasi negatif yang terkait dengan kata politik tidak ada dalam kata kebijakan. Ini secara langsung terkait dengan tujuan kebijakan, oleh karena itu diharapkan akan mengatasi sejumlah masalah yang berkaitan dengan motivasi awal. Sesuai dengan uraian di atas, Carl J. Friedrich dalam Muchlis Hamdi mendefinisikan kebijakan sebagai tindakan yang berkaitan dengan orang, organisasi, atau pemerintah dalam pengaturan tertentu di mana ada peluang dan tantangan yang akan digunakan dan diatasi melalui kebijakan dalam upaya untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Agar perspektif ini memperjelas kebijakan sebagai prosedur atau tindakan tertentu yang membantu orang atau organisasi mencapai tujuan. Sedangkan kata publik menurut Wayne Parsons¹⁴ Mendefinisikan publik sebagai aktivitas manusia

¹² Syaukani, Affan Gaffar, dan Ryaas Rasyid. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm 295, 2006

¹³ Hamdi Muchlis. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis dan Partisipasi*, Bogor: Ghalia Indonesia, hlm 36, 2014

¹⁴ Parsons Wayne. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*.Kencana, 2006, hlm 3

yang dianggap memerlukan peraturan sosial, pemerintahan, atau kooperatif. Oleh karena itu pengertian kebijakan publik menurut Peters menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah *“the set of activities that governments engage in for the purpose of changing their economy and society”*.

Berbagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dengan tujuan meningkatkan atau mengubah masyarakat dan ekonomi dikenal sebagai kebijakan publik. Menurut interpretasi ini, kebijakan publik dikaitkan dengan entitas pemerintah yang telah sepakat untuk memberikan legitimasi koersif untuk mencapai suatu tujuan. Model Implementasi Kebijakan yang digunakan penulis dalam penulisan ini adalah model Implementasi yang bersifat *TopDown* yang dikembangkan oleh George C menurut beliau implementasi dijelaskan bahwa *“model implementasi kebijakan publik dengan Direct and Indirect Impact on Implementation*, terdapat empat konsep yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi”

4. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan negara tingkat pusat dan juga tingkat daerah yang mana dibentuk berdasarkan dari kewenangan perundang-undangan, memiliki sifat atribusi maupun bersifat delegasi. Pembentukan peraturan perundang-undangan pemerintah diharuskan untuk dapat merusmuskan kemungkinan, kecenderungan dan kesempatan apa yang adakn terjadi di masa depan, dapat menganalisis dan melihat kesempatan untuk meminimalisir kendala atau hambatan yang akandihadapi kitikauntuk menegakan suatu peraturan perundang-undangan. Perundang-undangan harus memiliki cerminan kenyataan yang ada dalam kehidupan masyarakat termasuk dalam kecenderungan dan harapan masyarakat. Dan landasan keberlakuan secara yuridis ialah suatu peraturan perundang-undang yang harus memenuhi syarat-syarat pembentukan dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi.

Menurut pendapat Attamimi dalam Rosjidi, Istilah peraturan perundang- undangan berasal dari istilah *“wettelijke regels”* atau *“wettelijke regeling”*. Tetapi istilah tersebut tidak mutlak dipakai secara konsisten, karena

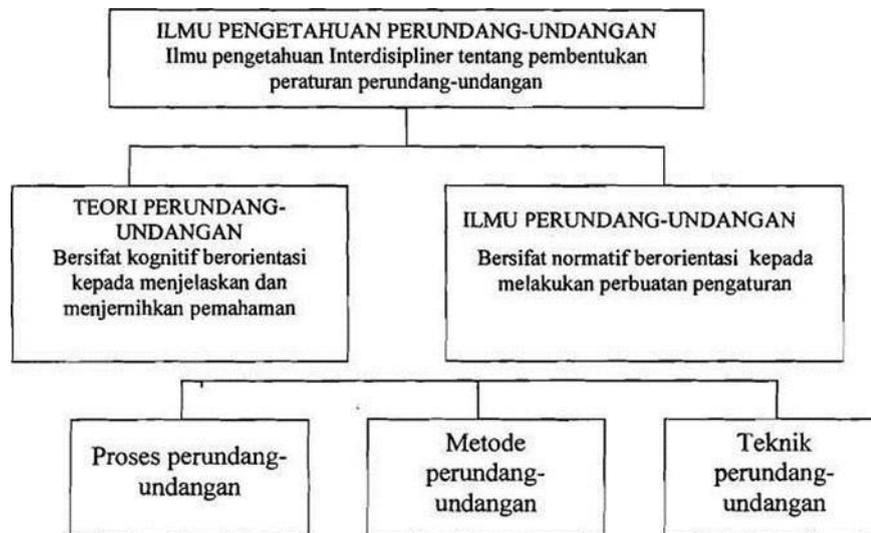
dalam konteks tertentu lebih tepat digunakan istilah “perundang-undangan” dan dalam konteks lain digunakan istilah “peraturan perundang-undangan”. Penggunaan istilah peraturan perundang-undangan lebih berkaitan atau lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis dan bentuk peraturan (hukum). Istilah peraturan perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch Woordenboek* diartikan sebagai berikut:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat Daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah¹⁵

Perundang-Undangan harusnya berdasarkan beberapa asas formil dan materil tentu tujuannya untuk memberikan kebermanfaat kepada masyarakat desa. Diantara asas formil dan materil ialah harus sesuai dengan keadilan yang mana peraturan Desa ini bertujuan untuk pembangunan masyarakat yang harus memperhatikan teori pembentukan peraturan perundang-Undangan

Lebih jauh tentang teori perundang-undangan menurut Hamid Attamimi, dapat dilihat dalam bagan berikut ini:

¹⁵ Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan (I) Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007



Gambar 1.1 Teori Perundang-undangan

Sumber: Hamid Attamimi dalam Abdurahman (1995)

Menurut Hamid Attamimi ada 3 bidang yang termasuk dalam Ilmu Perundang-undangan yang belum mendapat bahasan yang cukup rinci mengenai proses perundang-undangan, metode perundang-undangan dan teknik perundang-undangan:

- a. Proses Perundang-undangan Sebagaimana halnya proses suatu kebijakan kenegaraan atau pemerintahan pada umumnya, proses perundang-undangan juga meliputi berbagai tingkat penyelesaian seperti tingkatan persiapan, penetapan, pelaksanaan, penilaian dan pemaduan kembali produk yang sudah jadi.
- b. Metode perundang-undangan Esensi perundang-undangan ialah usaha untuk merealisasi tujuan-tujuan tertentu, termasuk mengarahkan, mempengaruhi, dan menertibkannya, melalui norma-norma hukum yang ditujukan kepada perilaku warga negara dan aparaturnegara. Karena itu ada yang merumuskan, metodologi perundang-undangan sebagai ilmu tentang pembentukan isi norma hukum yang teratur untuk dapat mencapai sasarannya.
- c. Teknik perundang-undangan Apabila metode perundang-undangan

berurusan dengan isi peraturan, maka teknik perundang-undangan berurusan dengan teksnya. Meliputi hal-hal yang bertalian dengan bentuk luar, bentuk dalam dan ragam bahasa dari peraturan perundang-undangan.¹⁶

Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundangundangan, Burkhardt Kreams menyebutkan dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan perundang-undangan itu menyangkut; 1. isi peraturan (*inhalt der regelung*); 2. bentuk dan susunan peraturan (*form der regelung*); 3. metoda pembentukan peraturan (*methoda der ausarbeitung der regelung*); 4. prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der ausarbeitung der regelung*). Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka asas bagi pembentukan peraturan perundang- undangan akan meliputi asas-asas hukum berkaitan dengan itu.¹⁷



¹⁶ Abdurrahman. Ilmu Hukum, *Teori Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*. Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1995.

¹⁷ Maria Farida Indrati S. Ilmu Perundang-undangan (I) Jenis, Fungsi dan Materi Muatan. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007 hlm 2-6