BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang

Bagian hukum adalah merupakan salah satu bagian dari Sekretariat Daerah yang bertanggung jawab dalam bidang hukum. Berlokasi di Jalan KH. Wahid Hasyim Nomor 137 Kabupaten Jombang. Bagian Hukum Sekretariat Daerah dibagi dalam 3 Sub Bagian sesuai dengan Pasal 66 Peraturan Bupati Jombang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang yang berbunyi :

> Pasal 66 Peraturan Bupati Jombang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang
>
> Tugas pokok Bagian Hukum adalah menyusun, menghimpun, mensistematisasikan data/informasi guna penyusunan dan perumusan kebijakan, pedoman dan petunjuk teknis, koordinasi dan fasilitasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dibidang hukum yang meliputi: urusan perundang-undangan, dokumentasi hukum, bantuan hukum dan penyuluhan hukum, dan pengkajian perundang-undangan Desa.

Tugas pokok dari Bagian hukum Sekretariat Daerah sesuai dengan Perbup Nomor 2 Tahun 2015 dijelaskan pada pasal 67 yang menyatakan :

> Pasal 67 Peraturan Bupati Jombang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang
>
> Dalam melaksanakan tugas pokok, Bagian Hukum mempunyai fungsi:
>
> a. Penelitian dan perumusan Produk Hukum Daerah;
> b. Penelaahan dan mengevaluasi Produk Hukum Daerah;
> c. Penyiapan bahan Rancangan Peraturan Daerah, Peraturan Bupati, Keputusan Bupati dan Instruksi Bupati;

d. Penghimpunan peraturan perundang-undangan, melakukan publikasi dan dokumentasi produk hukum;
e. Pelaksanaan penyuluhan/sosialisasi Peraturan Perundang-undangan;
f. Penyiapan bahan pertimbangan dan bantuan hukum kepada semua unsur Pemerintah Daerah atas dasar permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan tugas;
g. Pengkajian Perundang-undangan Desa;
h. Pengkajian Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan Pihak Ketiga;
i. Pelaksanaan pembinaan terhadap penyusunan produk hukum Desa/Kelurahan dan Perjanjian Desa;
j. Pelaksanaan pengawasan produk hukum Desa dan Perjanjian Desa.

Tugas dari Sub Bagian Perundang-undangan Daerah Dan Dokumentasi Hukum sesuai dengan pasal 68 Peraturan Bupati Jombang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang yang berbunyi:

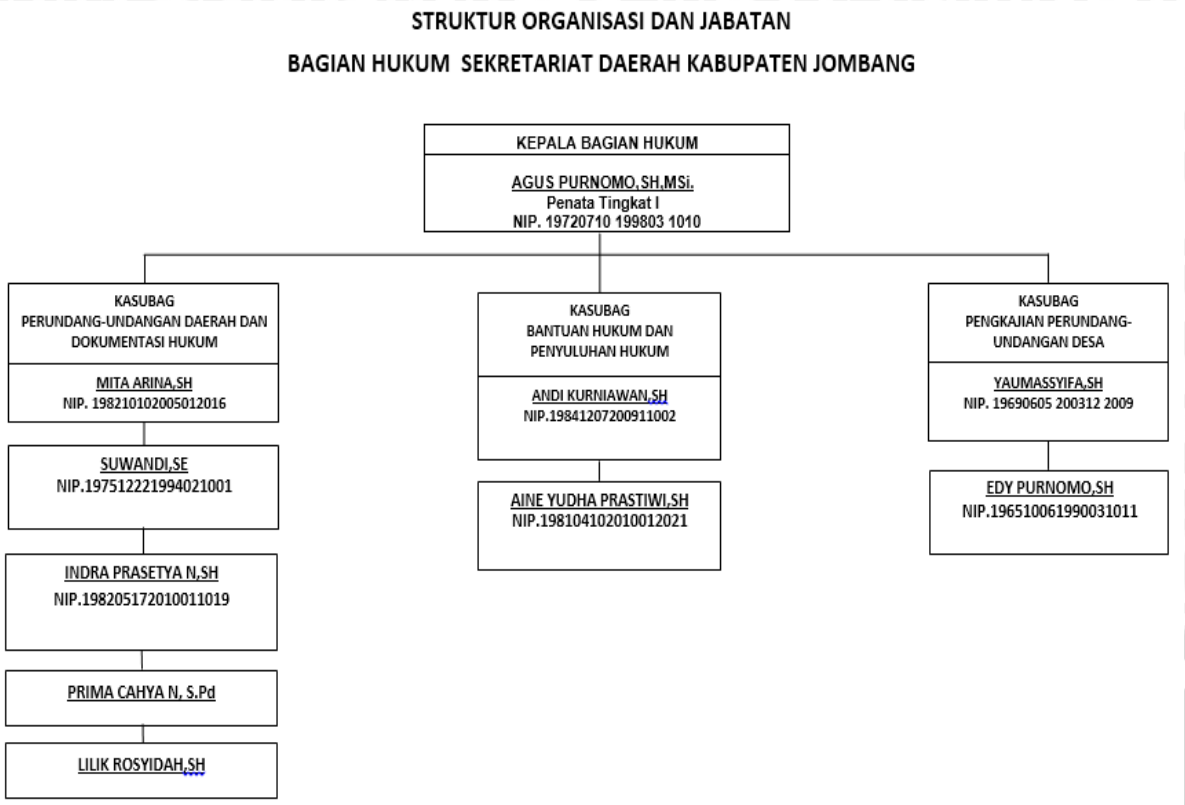
> Pasal 68 Peraturan Bupati Jombang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang
> Sub Bagian Perundang-undangan Daerah dan Dokumentasi Hukum, mempunyai tugas:
> a. Mengikuti dan mencermati perkembangan hukum pada umumnya dan khususnya yang menyangkut tugas Pemerintah Daerah;
> b. Mengumpulkan dan mengolah data yang berkaitan dengan hukum yang berhubungan dengan tugas Pemerintah Daerah;
> c. Mengkaji dan meneliti Rancangan Peraturan Daerah, Rancangan Peraturan Bupati dan Rancangan Keputusan Bupati;
> d. Menelaah dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan Daerah;
> e. Mengumpulkan dan mendokumentasikan produk-produk hukum;
> f. Menerbitkan Lembaran Daerah dan Berita Daerah;
> g. Mempublikasikan dan menyebarluaskan produk-produk hukum.

Selain itu untuk tugas dari Sub Bagian Bantuan dan Penyuluihan Hukum sesuai dengan Pasal 69 Peraturan Bupati Jombang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang yang berbunyi:

> Pasal 69 Peraturan Bupati Jombang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang
>
> Sub Bagian Bantuan dan Penyuluhan Hukum, mempunyai tugas:
>
> a. Menyelesaikan persoalan-persoalan hukum yang menyangkut bidang tugas Pemerintah Daerah;
>
> b. Memberikan bantuan hukum di dalam dan di luar pengadilan kepada aparatur dalam lingkungan Pemerintah Daerah yang tersangkut perkara dalam hubungan kedinasan;
>
> c. Menyelenggarakan penyuluhan hukum;
>
> d. Mengkaji dan mencermati Kesepakatan Bersama dan Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan Pihak Ketiga.

Sub Bagian yang terakhir yang dimiliki oleh bagian hukum adalah Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa yang memiliki tugas sesuai dengan Pasal 70 Peraturan Bupati Jombang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang yang berbunyi:

> Pasal 70 Peraturan Bupati Jombang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang
>
> Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa, mempunyai tugas:
>
> a. Melakukan pembinaan dan pengawasan penyusunan produk hukum Desa;
>
> b. Melakukan penelitian, pencermatan dan penelaahan terhadap produk hukum Desa yang disampaikan kepada Bupati;
>
> c. Menginventarisir, memonitoring dan evaluasi produk hukum Desa;
>
> d. Menyampaikan hasil pencermatan dan penelaahan produk hukum Desa kepada Pemerintah Desa;
>
> e. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyusunan perjanjian Desa;
>
> f. Melakukan sosialisasi Peraturan Perundang-undangan.



Gambar 1
Struktur Organisasi dan Jabatan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang
Sumber: *Data Sekunder*, diolah 2015

B. Pelaksanaan Pengawasan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Desa Sesuai Dengan Peraturan Perundang-undangan

1. Pelaksanaan Pengawasan Bagian Hukum Sesuai Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Desa atau yang selanjutnya disebut Peraturan Desa merupakan salah satu produk hukum dalam sistem hukum nasional. Peraturan Desa dibentuk oleh Pemerintah Desa bersama dengan BPD. Proses pembentukan Peraturan Desa pada umumnya memiliki kesamaan dengan proses pembentukan Perda. Namun juga memiliki

perbedaan yakni dalam proses pembentukan Peraturan Desa tidak diperlukan naskah akademik. Hanya saja dalam proses penyusunan rancangan Peraturan Desa harus dikonsultasikan kepada masyarakat dan camat untuk mendapatkan masukan. Dan diutamakan masukan tersebut kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang sesuai dengan substansi materi peraturan yang akan dibuat.

Peraturan Desa merupakan produk hukum yang relatif baru di sistem hukum nasional. Maka dari itu dalam proses pembentukannya perlu pengawasan agar terbentuk Peraturan Desa yang baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini yang peneliti bahas adalah pengawasan yang dilakukan Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam proses pembentukan Peraturan Desa.

Sebelum undang-undang Desa muncul, Pemerintah Kabupaten Jombang melakukan pengawsan berdasarkan atas Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Dalam Perda ini dijelaskna tentang pengawasan yang tercantum pada BAB VI tentang pengawasan yakni pasal 24 sampai 26.

Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini peneliti konsen yang dilakukan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah, memiliki dasar hukum yang menjadi landasan bagi Bagian hukum guna menjalankan tugasnya. Terkait dengan pengawasan Bagian

Hukum terhadap proses pembentukan Peraturan Desa saat PP Nomor 72 Tahun 2005 berlaku, peneliti menampilkan dasar hukumnya dalam tabel. Yang peneliti tampilkan adalah tabel yang menunjukkan pengawasan Peraturan Desa pada saat berlakunya PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, peneliti memaparkan sebagai berikut:

Tabel 1. Dasar Hukum Bagian Hukum dalam Melaksanakan Tugas Pengawasan Terhadap Pembentukan Peraturan Desa Saat Berlakunya PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Tugas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota	Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa	Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa	Peraturan Bupati Jombang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang
Pengawasan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap Peraturan Desa	Pasal 101 Pembinaan dan pengawasan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2), meliputi : a. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan peraturan kepala desa; a. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa.	Pasal 24 (1) Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa disampaikan kepada Bupati paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan; (2) Bupati melaksanakan pengawasan terhadap Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa; (3) Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Bupati dapat membatalkan. Pasal 25 Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang tidak melalui proses penomoran dan tidak dimuat dalam Berita Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pasal 26 (1) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, Rancangan Peraturan Desa tentang Pungutan Desa, sebelum ditetapkan	Pasal 79 Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa, mempunyai tugas: a. **Melakukan pembinaan kepada Desa dalam penyusunan produk hukum Desa agar Perangkat Desa dapat menyusun produk hukum Desa yang baik dan benar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku**; b. Melakukan penelitian, pencermatan dan penelaahan terhadap produk hukum Desa; c. Menginventarisir, mengevaluasi dan membuat surat teguran kepada Desa yang tidak membuat dan atau tidak mengirimkan produk Desa kepada Bupati; d. Menyiapkan bahan untuk pemrosesan lebih lanjut terhadap produk hukum Desa dan Perjanjian Desa yang perlu mendapatkan penjelasan Bupati; e. Menyiapkan bahan serta membuat surat kepada Desa dalam proses

		menjadi Peraturan Desa harus disampaikan kepada Bupati paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapat persetujuan bersama BPD dan Kepala Desa untuk dilakukan evaluasi; (2) Evaluasi Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah diterima rancangan dimaksud.	persetujuan, penangguhan dan penolakan terhadap setiap produk hukum Desa dan Perjanjian Desa yang dilaporkan kepada Bupati; f. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyusunan perjanjian Desa.

Sumber : *Data Sekunder*, diolah, 2015

Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa tersebut mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Selama ini Perda Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa Pasal 24 sampai pasal 26 adalah dasar hukum yang digunakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang untuk melaksanakan pengawasan Peraturan Desa. Pengawasan yang tercantum dalam Peraturan Daerah tersebut bersifat *represif* artinya berbentuk pembatalan jika memang Peraturan Desa tersebut bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang, pihak yang sangat berkompeten dan sangat berperan adalah Bagian Hukum Sekretariat Daerah.

Bagian Hukum Sekretariat Daerah merupakan pihak komponen yang penting dari Pemerintah Daerah. Karena disitu merupakan pusat dimana hal-hal yang berkaitan dengan produk-produk hukum dibuat. Dalam hal ini sesuai dengan tema peneliti tentang peran Bagian Hukum dalam melaksanakan pengawasan terhadap proses pembentukan Peraturan Desa fungsi Pengawasan yang dilakukan Bagian Hukum Sekreatirat Daerah Kabupaten Jombang terhadap Peraturan Desa sudah ada sejak berlakunya Peraturan Bupati Jombang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang. Yang didalamnya mengatur tentang

adanya Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa pada Pasal 79.

> Pasal 79 Peraturan Bupati Jombang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang
>
> Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa, mempunyai tugas:
>
> a. Melakukan pembinaan kepada Desa dalam penyusunan produk hukum Desa agar Perangkat Desa dapat menyusun produk hukum Desa yang baik dan benar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
> b. Melakukan penelitian, pencermatan dan penelaahan terhadap produk hukum Desa;
> c. Menginventarisir, mengevaluasi dan membuat surat teguran kepada Desa yang tidak membuat dan atau tidak mengirimkan produk Desa kepada Bupati;
> d. Menyiapkan bahan untuk pemrosesan lebih lanjut terhadap produk hukum Desa dan Perjanjian Desa yang perlu mendapatkan penjelasan Bupati;
> e. Menyiapkan bahan serta membuat surat kepada Desa dalam proses persetujuan, penangguhan dan penolakan terhadap setiap produk hukum Desa dan Perjanjian Desa yang dilaporkan kepada Bupati;
> f. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyusunan perjanjian Desa.

Terkait bagaimana cara kerja Tim Evaluasi dan Klarifikasi Kabupaten yakni mekanisme Tim Alur/Mekanisme pengawasannya terhadap Peraturan Desa yang peneliti jabarkan sebagai berikut:

a. Dibentuknya Tim Evaluasi dan Klarifikasi yang melibatkan Bagian Hukum, DPPKAD, BPMPD, Bappeda dan SKPD terkait dengan menggunakan Surat Keputusan Bupati.
b. Rancangan Peraturan Desa terkait dengan Anggaran, pungutan, tata ruang, organisasi pemerintah desa maupun yang selain ke-empat tersebut dikoordinasikan ke Kecamatan.

c. Pihak Kecamatan yang akan menyerahkan ke Tim Evaluasi dan Klarifikasi Kabupaten.

1) Evaluasi

Terkait Anggaran, tata ruang, pungutan, dan organisasi Pemerintah Desa seluruh anggota tim ikut dalam rapat. Jika ada evaluasi akan dibuatkan surat rekomendasi yang diserahkan kepada pihak kecamatan dan kemudian diserahkan ke Desa.

2) Klarifikasi

Rapat tanpa diikuti DPPKAD, yang kemudian hasil klarifikasi dimuat dalam surat yang nanti akan diserahkan ke kecamatan dan kemudian ke Desa.

d. Setelah Pemerintah Desa mendapatkan hasil evaluasi atau klarifikasi, Pemerintah Desa harus segera melakukan perbaikan sesuai degan hasil tersebut.

Setelah PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, tugas pokok dan fungsi dari Bagian Hukum tidak banyak berubah. Peraturan Bupati Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang. Terkait dengan Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa tercantum pada Pasal 70 menjelaskan mengenai pembinaan dan pengawasan terhadap penyusunan Peraturan Desa. Peneliti akan menampilkan dasar hukum pengawasan yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap pembentukan Peraturan Desa, peneliti menampilkan sebagai berikut :

Tabel 2. Dasar Hukum Bagian Hukum dalam Melaksanakan Tugas Pengawasan Terhadap Pembentukan Peraturan Desa Saat Berlakunya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Tugas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	Peraturan Bupati Jombang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang
Pengawasan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap Peraturan Desa	Pasal 115 Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi: b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa; e. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa	Pasal 84 (4) Peraturan Desa yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada bupati/walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) Hari setelah diundangkan.	Pasal 66 Tugas pokok Bagian Hukum adalah menyusun, menghimpun, mensistematisasikan data/informasi guna penyusunan dan perumusan kebijakan, pedoman dan petunjuk teknis, koordinasi dan fasilitasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dibidang hukum yang meliputi: urusan perundang-undangan, dokumentasi hukum, bantuan hukum dan penyuluhan hukum, dan pengkajian perundang-undangan Desa. Pasal 70 Sub bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa, mempunyai tugas: **a. Melakukan pembinaan dan pengawasan penyusunan produk hukum Desa;** b. Melakukan penelitian, pencermatan dan penelaahan terhadap produk hukum Desa yang disampaikan kepada Bupati; c. Menginventarisir, memonitoring dan evaluasi produk hukum Desa; d. Menyampaikan hasil pencermatan dan

			penelaahan produk hukum Desa kepada Pemerintah Desa; e. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyusunan perjanjian desa; f. Melakukan sosialisasi Peraturan Perundang-undangan.

Sumber : *Data Sekunder*, diolah, 2015

Meskipun PP No 72 tahun 2005 dicabut tugas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan terhadap setiap Peraturan Desa tidak mengalami perubahan secara signifikan. Pengawasan tersebut diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada pasal 115 huruf b dan e. Pengawasan yang dimaksud di dalam huruf e adalah pembatalan Peraturan Desa.[1] Dalam hal ini merupakan salah satu bentuk pengawasan yang bersifat *represif* sesuai dengan yang dijelaskan oleh Bagir Manan.

Bentuk pengawasan yang ada dalam Undang-Undang Desa masih bersifat umum dan masih belum menunjukkan secara jelas bagaimana pengawasan yang benar bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap Peraturan Desa. Pada pasal 115 huruf b dijelaskan bahwa pemerintah daerah memberikan pedoman dalam proses pembentukan Peraturan Desa, dalam hal ini berarti jelas bahwa Pemerintah Daerah bisa memberikan pedoman-pedoman dalam bagaimana membuat atau membentuk Peraturan Desa. Dalam pasal 115 ada 2 kata yang menjadi inti dari pasal tersebut yakni "evaluasi" dan "pengawasan". Pengawasan dalam hal ini dalam penjelasan undang-undang Desa dikatakan yang dimaksud dengan "pengawasan" adalah termasuk di dalamnya pembatalan Peraturan Desa. Sedangkan evaluasi di dalam penjelasan hanya tertulis cukup jelas dan tidak ada penjelasan lainnya.

[1] Lihat Penjelasan Pasal 115 Huruf e di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam PP ini tidak dijelaskan terkait bentuk pengawasan secara jelas. Terdapat pada pasal 84 ayat 4 dan pasal 154. Pasal 154 menjelaskan peran dari camat dalam melakukan pengawasan dan pembinaan.

> Pasal 84 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
>
> (4) Peraturan Desa yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada bupati/walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) Hari setelah diundangkan.

Pasal 84 ayat 4 PP Nomor 43 Tahun 2014 dapat dijelaskan secara singkat bahwa setelah Peraturan Desa diundangkan artinya telah selesai dari tahap-tahap pembentukan, paling lambat selama 7 (tujuh) hari harus disampaikan kepada Bupati/Walikota untuk sebagai bahan pembinaan dan pengawasan. Dalam PP ini hal yang terkait dengan pembinaan dan pengawasan yang dimaksud masih belum menunjukkan bagaimana bentuk pengawasan dan pembinaan secara jelas. Kesimpulan dari pasal tersebut adalah pengawasan yang dilakukan ketika Peraturan Desa tersebut telah diundangkan dan pasal tersebut merupakan pelaksanan dari pasal 115 huruf b UU Desa, terkait pengawasan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa diundangkan tepat diakhir tahun 2014 yakni pada tanggal 31 Desember 2014. Dalam Permendagri

ini menjelaskan tentang bagaimana menyusun atau membentuk Peraturan Desa serta peran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam Pembentukan Peraturan Desa itu sendiri. Peran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tersebut tercantum dalam pasal 14 ayat 1 dan pasal 19 ayat 1 dan 2.

> Pasal 14 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa
>
> (1)Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa yang telah dibahas dan disepakati oleh Kepala Desa dan BPD, disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui camat atau sebutan lain paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi.
>
> Pasal 19 ayat 1 dan 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa
>
> (1)Peraturan Desa yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota paling lambat 7 (tujuh) Hari sejak diundangkan untuk diklarifikasi.
> (2)Bupati/Walikota melakukan klarifikasi Peraturan Desa dengan membentuk tim klarifikasi paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterima.

Dengan terbitnya Permendagri ini sebenarnya tidak mempengaruhi tugas dan wewenang pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Bagian Hukum. Namun dalam Permendagri tersebut mengamanahkan kepada daerah untuk menerbitkan Peraturan Bupati untuk mengatur lebih lanjut tentang mekanisme pembentukan Peraturan Desa. Tetapi Peraturan Bupati tersebut sampai sekarang masih dalam proses perancangan di Bagian Hukum. Sesuai dengan wawancara kepada narasumber di Bagian hukum, mengatakan bahwa untuk Perbup

nanti mengatur tentang pendelegasian evaluasi dan klarifikasi kepada pihak kecamatan.[2]

Selain berperan dalam Tim Evaluasi dan Klarifikasi, Bagian Hukum memiliki tugas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan penyusunan Peraturan Desa. Dalam hal ini telah dijelaskan pada Pasal 70 Perbup Jombang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang. Bentuk dari pengawasan dan pembinaan tersebut adalah berupa Bimbingan Teknis ke Desa-desa dan menerima konsultasi yang dilakukan perangkat desa terkait bagaimana menyusun atau membentuk Peraturan Desa yang baik dan benar.

Seharusnya sebelum disampaikan ke Bupati untuk melalui proses evaluasi dan klarifikasi, Bagian Hukum harus berperan. Artinya harus melakukan pengecekan secara seksama secara menyeluruh apakah Peraturan Desa tersebut sudah melalui proses-proses penyusunan Peraturan Desa apalagi terkait dengan APBDes, yang penyusunannya harus melibatkan seluruh pihak termasuk masyarakat. Sehingga Bagian Hukum harus berperan dari awal penyusunan sampai implementasi Peraturan Desa tersebut.

Pengawasan terhadap pembentukan Peraturan Desa yang dilakukan oleh Bagian Hukum adalah sesuai dengan Peraturan Bupati

[2] **Wawancara Langsung** dengan Yaumassyifa, SH, selaku Kepala Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang, tanggal 25 Maret 2015 pada pukul 10:50 WIB bertempat di kantor Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang.

Jombang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang. Bukan hanya sebagai tim Evaluasi dan Klarifikasi Peraturan Desa saja yang dibentuk Pemerintah Kabupaten. Sudah melaksanakan pembinaan berupa Bimbingan Teknis namun pada faktanya masih ditemukan bahwa praktek-praktek copi-paste Peraturan Desa dari Desa lain, kemudian masih rendahnya inisiatif Desa dalam membuat Peraturan Desa yang sesuai dengan aspirasi masyarakat Desa. maka dari itu pengawasan yang dilakukan oleh Bagian Hukum masih kurang optimal dan efektif.

2. Kendala Yang Dihadapi Bagian Hukum Dalam Melaksanakan Pengawasan Pembentukan Peraturan Desa

Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota memiliki tanggung jawab terkait dengan pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintahan Desa yang telah tercantum di dalam undang-undang. Salah satunya adalah terkait dengan pengawasan dan pembinaan terhadap produk hukum Desa dalam hal ini Peraturan Desa. Dalam hal ini Bagian Hukum Sekretariat Daerah adalah pihak yang sesuai dengan bidangnya dalam mengawasi dan melakukan pembinaan ke Desa khususnya pembuatan Peraturan Desa.

Tugas dari Bagian Hukum sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan adalah menjadi salah satu pihak yang berkompeten dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Desa yakni merupakan salah satu anggota Tim Evaluasi dan Klarifikasi

Peraturan Desa, meskipun jika dilihat dari Peraturan Bupati Nomor 2 Tahun 2015 dinyatakan bahwa salah satu tugas Bagian Hukum adalah melakukan pembinaan dan pengawasan penyusunan produk hukum desa. Hal ini diperkuatkan dengan pernyataan dari Ibu Yaumassyifa, SH yang menyatakan:

> "masuknya Bagian hukum ke dalam Tim Evaluasi dan Klarifikasi yang dibentuk oleh Kabupaten merupakan implementasi dari tugas bagian hukum dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyusunana produk hukum desa."[3]

Setiap tugas fungsi sebuah lembaga di pemerintahan di pusat maupun di daerah dapat dipastikan akan menemui hambatan atau kendala dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini juga yang dialami oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam mengawasi proses pembentukan Peraturan Desa.

a. Sumber Daya Manusia Bagian Hukum Sekretariat Daerah

Sumber daya manusia adalah hal yang penting dalam sebuah organisasi. Pemerintah Daerah adalah pelaksana pemerintahan di daerah dengan dibantu dengan perangkat daerah. Sekretariat Daerah dalam hal ini adalah salah satu pihak yang membantu tugas dan fungsi dari pemerintah. Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang khususnya di Bagian

[3] **Wawancara Langsung** dengan Yaumassyifa, SH, selaku Kepala Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang, tanggal 17 Maret 2015 pada pukul 10:23 WIB bertempat di kantor Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang.

Hukum yang bertanggung jawab terkait dengan pengawasan ini juga mengalami kurangnya sumber daya manusia, hal ini disampaikan oleh Yaumassyifa, SH ketika peneliti melakukan wawancara, beliau menyatakan bahwa:

> "dalam menjalankan pengawasan ini jumlah sumber daya manusia (SDM) di Bagian Hukum sangat minim yakni hanya 10 orang saja, itu sudah termasuk kepala bagian hukum dan kasubagnya."[4]

Sumber daya manusia yang kurang merupakan kendala yang sering dialami oleh sebuah organisasi tidak terkecuali seperti yang dialami oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang. Sumber daya manusia yang dimiliki hanya berjumlah 10 orang dan yang termasuk dalam Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa hanya 2 (dua) orang yaitu Kasubag Ibu Yaumassyifa, SH dan 1 karyawan. Ini sangat berbanding terbalik dengan jumlah 306 Desa. Meskipun di dalam tim semua SDM yang dimiliki untuk masuk ke dalam Tim Evaluasi dan Klarifikasi ini sangat tidak efektif karena 8 orang yang lain memiliki tugas lainnya sesuai dengan tupoksi masing-masing.

Pernah ketika peneliti melakukan praktek kerja lapang di Bagian Hukum mengetahui secara langsung bahwa ketika ada pihak dari Desa untuk melakukan konsultasi dan meminta

[4] **Wawancara Langsung** dengan Yaumassyifa, SH, selaku Kepala Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang, tanggal 17 Maret 2015 pada pukul 10:23 WIB bertempat di kantor Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang.

nomor Peraturan Desa, dan Ibu Yaumassyifa selaku penanggung jawab terkait pengkajian perundang-undangan Desa tidak ada di tempat sehingga ditunda sampai beliau sampai. Sedangkan pegawai lain tidak mengetahui apapun, ini yang menjadi kendala bahwa sumber daya manusia yang paham akan peraturan perundang-undangan desa di Bagian Hukum minim. Ini menjadi kendala jika ada perangkat desa yang jaraknya jauh dan ketika sudah sampai ditempat tidak mendapatkan hasil apa-apa.

b. Anggaran Dari Pemerintah Daerah

Anggaran adalah kendala berikutnya yang disampaikan oleh Ibu Yaumassyifa, SH selaku Kepala Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa. Minimnya anggaran yang diterima oleh Bagian Hukum mengakibatkan kegiatan atau agenda-agenda yang terkait dengan tupoksi untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap produk hukum desa sangat minim dan terbatas.

Salah satu bentuk pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Bagian Hukum adalah mengadakan semacam Bimbingan teknis kepada Sekretaris-sekretaris Desa dan kecamatan terkait bagiamana menyusun Peraturan Desa yang baik dan benar. Namun agenda tersebut diadakan hanya sekali dalam setahun, ini dikarenakan anggaran yang kurang atau

tidak mencukupi. Maka dari itu ketika peneliti melakukan wawancara menanyakan terkait progam atau agenda terkait pembinaan dan pengawasan terhadap Desa-desa. Ibu Yaumassyifa, SH menyampaikan bahwa :

> "dalam satu tahun kita hanya melakukan sekali penyuluhan seperti Bimbingan Teknis terkait penyusunan Peraturan Desa kepada Sekretaris Desa, untuk tahun ini sudah dilaksanakan pada di awal tahun kemarin pada tanggal 10 Januari 2015."[5]

Ini terlihat bahwa agenda-agenda terkait penyuluhan tentang penyusunan Peraturan Desa sangat minim dikarenakan karena anggaran yang minim juga. Karena hal itu maka tugas Bagian Hukum dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyusunan Peraturan Desa menjadi terkendala dan terhambat. Padahal hal tersebut sangat penting bagi para perangkat desa agar memiliki kemampuan dalam menyusun Peraturan Desa yang baik dan benar sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dampak dari minimnya anggaran adalah sedikitnya pelatihan-pelatihan yang ditujukan kepada Perangkat Desa dalam membuat Peraturan Desa. Sehingga mengakibatkan inisiatif Desa untuk membentuk Peraturan Desa lain-lain sangat rendah artinya yang bukan terkait dengan APBDes, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa masih

[5] **Wawancara Langsung** dengan Yaumassyifa, SH, selaku Kepala Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang, tanggal 25 Maret 2015 pada pukul 10:50 WIB bertempat di kantor Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang.

sangat kurang dan minim. Hal ini disampaikan oleh oleh Ibu Yaumassifa, SH yang menyatakan bahwa :

> "jarang sekali Desa-desa di Jombang itu membuat Peraturan Desa yang lain-lain yang benar-benar inisiatif dari masyarakat kecuali yang wajib seperti anggaran, tata ruang, pungutan, dan organisasi Pemerintah Desa".[6]

Dengan keadaan Desa-desa yang sangat jarang untuk membuat Peraturan Desa yang dihasilkan dari aspirasi masyarakat Desa, ini membuat kinerja dari Bagian hukum sangat minim karena selama ini hanya Peraturan Desa yang bersifat wajib saja yang dihasilkan oleh Desa-Desa di Kabupaten Jombang seperti Peraturan Desa yang berkaitan dengan anggaran, tata ruang, pungutan, dan organisasi Pemerintah Desa. Peneliti akan menampilkan rangkuman Peraturan Desa yang telah dibuat oleh beberapa Desa yang diambil sebagai sampel.

Tabel 3

Peraturan Desa yang dibuat selama tahun 2014

Desa Mo-jokrapak, Kecamatan Tembelang	**Desa sengon, Kecamatan Jombang**	**Desa Pan-danwangi, Kecamatan Diwek**	**Desa Peterongan, Kecamatan Peterongan**	**Desa Sem-bung, Kecamatan Perak**
- Peraturan Desa APBDes 2014 - Peraturan Desa RPJMdes 2014 - Peraturan Desa	Sekretaris Desa masih baru dan tidak bisa menun-jukkan Buku	- Peraturan Desa Sewa Tanah Desa - Peraturan Desa APBDes 2014	- Peraturan Desa APBDes 2014 - Peraturan Desa LRA 2103	- Peraturan Desa AP-BDes 2014 - Peraturan

[6] **Wawancara Langsung** dengan Yaumassyifa, SH, selaku Kepala Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang, tanggal 25 Maret 2015 pada pukul 10:50 WIB bertempat di kantor Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang.

Penjabaran RPJMDes 2014 - Peraturan Desa P-APBDes 2014 - Peraturan Desa Penggunaan Mobil Siaga Desa	Arsip Peraturan Desa.	- Peraturan Desa Mobil Siaga Desa - Peraturan Desa P-APBdes 2014	- Peraturan Desa P-APBDes 2014 - Peraturan Desa Pakaian Dinas Dan Jam Kerja	Desa RPJMDes 2014 - Peraturan Desa RKPDes 2014 - Peraturan Desa LRA

Sumber Data Primer, diolah 2015

Dampak lain yang ditemukan adalah ternyata Peraturan Desa yang peneliti dapatkan dari salah satu Desa, sedikit ditemukan kekurangan yakni dalam hal penulisan Peraturan Desa yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yakni tidak menggunakan jenis font *Bookman Old Style* dan menggunakan ukuran font yang tidak sesuai yakni ukuran "10". Peraturan Desa yang didapatkan peneliti dapat dilihat pada ***lampiran 1***.

c. Bentuk Pengawasan yang Belum Tertata Rapi

Tidak hanya kendala terkait pengawasan yang dilakukan Bagian Hukum Sekretariat Daerah terhadap Peraturan Desa, ada beberapa fakta lain yang muncul ketika peneliti melakukan wawancara ke beberapa Desa sebagai sampel. Fakta itu ditemukan di pihak Perangkat Desa yang menjadi pihak yang membuat Peraturan Desa tersebut. Banyak fakta yang ditemukan oleh peneliti ketika melakukan wawancara ke beberapa Desa sebagai sampel dan fakta

tersebut juga sesuai seperti yang diungkapan dengan Kasubag Pengkajian Perundang-undangan Desa. Kendala yang adalah dari pihak perangkat-perangkat desa itu sendiri. Menurut hasil wawancara yang telah dilakukan dengan Kasubag Pengkajian Perundang-undangan Desa adalah:

> "kendala lain ketika melakukan pengawasan adalah mereka (perangkat Desa) datang ke bagian hukum mereka hanya minta contoh Peraturan Desa saja dan kemudian tinggal mengganti isinya sesuai dengan yang diinginkan".[7]

Pernyataan tersebut sesuai dengan apa yang ditemukan oleh peneliti ketika melakukan wawancara dengan salah satu sampel Desa yang dipilih yakni Desa Mojokrapak Kecamatan Tembelang. Wawancara dilakukan dengan Sekretaris Desa yang bernama Bapak Supriyo karena Kepala Desa sedang tidak ada ditempat.

> "kita dalam membuat Peraturan Desa masih perlu dibimbing karena terkait dengan dasar hukumnya kita masih belum tau sama sekali, jadi kita ke Bagian Hukum untuk minta format Peraturan Desa. Kita tinggal ngisi dan mengganti saja".[8]

Praktek tersebut jika terus terjadi akan membuat perangkat desa tidak akan bisa menjadi desa yang benaar-benar sadar hukum dan akan membuat ketergantungan. Akan

[7] **Wawancara Langsung** dengan Yaumassyifa, SH, selaku Kepala Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang, tanggal 25 Maret 2015 pada pukul 10:50 WIB bertempat di kantor Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang.

[8] **Wawancara Langsung** dengan Supriyo, selaku Sekretaris Desa Mojokrapak Kecamatan Tembelang, tanggal 23 Maret 2015 pada Pukul 09:30 WIB bertempat di Kantor Desa Mojokrapak Kecamatan Tembelang.

berdampak kepada kualitas dari para perangkat desa yang akan semakin cerdas dalam hal hukum. Padahal desa adalah tempat dimana sendi-sendi kehidupan bermula. Maka dari itu diperlukan perangkat-perangkat desa yang cerdas dalam menyususn Peraturan Desa.

Fakta yang hampir sama juga ditemukan di Desa Sengon Kecamatan Jombang. Wawancara dilakukan dengan Sekretaris Desa yang baru menjadi Sekretaris Desa selama beberapa bulan dan yang sebelumnya tidak ada Sekretaris Desa di Desa sengon tersebut. Sekretaris Desa Sengon yang menjadi narasumber adalah Bapak Hery Poncosilo, beliau mengatakan:

> "kalau dikecamatan Jombang itu para Sekdesnya punya perkumpulan sendiri, jadi ketika mau buat Peraturan Desa ya tinggal kita minta copiannya keteman-teman Sekdes lain, jadi kita tinggal ganti sedikit saja sesuai dengan keadaan di desa ini".[9]

Ini terlihat bahwa Perangkat Desa ketika membuat sebuah Peraturan Desa tidak melihat bagaimana sebenarnya pembentukan Peraturan Desa yang benar sesuai dengan asas-asas pembentukan Peraturan Desa yang baik. Kemudian bagaimana peran dari Bagian Hukum, beliau menambahkan terkait peran dari Bagian Hukum Sekretaariat Daerah dalam proses pembentukan Peraturan Desa di Desa Sengon :

[9] **Wawancara Langsung** dengan Hery Poncosilo, selaku Sekretaris Desa Sengon Kecamtan Jombang, tanggal 24 Maret 2015 pada pukul 10:00 WIB bertempat di Kantor Desa Sengon Kecamatan Jombang.

> "dalam hal pembentukan Peraturan Desa ini Bagian Hukum Cuma memberikan nomor Peraturan Desa saja, ya kadang juga direvisi kalau ada kesalahan".[10]

Beberapa Desa yang menjadi sampel dari peneliti, mengatakan bahwa peran dari Bagian Hukum Sekretariat Daerah berupa pemberian nomor terhadap Peraturan Desa agar dimuat dalam Berita Daerah. Sebagai contoh hal tersebut juga disampaikan oleh Sekretaris Desa Pandanwangi Kecamatan Diwek, beliau menyampaikan :

> "peran dari bagian hukum melakukan koreksi terkait dengan penulisan Peraturan Desa apakah telah sesuai atau belum dan pemberian nomor Peraturan Desa agar dimuat dalam Berita Daerah."[11]

Terkait dengan beberapa Sekretaris Desa yang meminta copian Peraturan Desa dari desa lain kemudian yang meminta format Peraturan Desa ini dikarenakan sebagian besar Desa-desa yang ada masih membuat Peraturan Desa yang sifatnya wajib seperti Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa (APBDes), kemudian Perubahan APBDes. Maka dari itu mereka hanya meminta copian dari Peraturan Desa dan tinggal mengganti sesuai dengan keadaan desa.

---

[10] **Wawancara Langsung** dengan Hery Poncosilo, selaku Sekretaris Desa Sengon Kecamtan Jombang, tanggal 24 Maret 2015 pada pukul 10:00 WIB bertempat di Kantor Desa Sengon Kecamatan Jombang.

[11] **Wawancara Langsung** dengan Agoes Soetopo, selaku Sekretaris Desa Pandanwangi Kecamatan Diwek, tanggal 1 April 2015 pada pukul 09:15 WIB bertepat di Kantor Desa Pandanwangi Kecamatan Diwek.

Terdapat fakta yang telah disampaikan oleh salah satu Sekretaris Desa yakni Sekretaris Desa Peterongan terkait dengan peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah, beliau menyampaikan bahwa:

> "saya merasa keberatan ketika Bagian Hukum yang memberikan nomor Peraturan Desa atau harus diregis-trasikan dahulu ke Bagian Hukum ini kan produk hukum desa. Kemudian juga mengatakan sangat keberatan jika ketika Peraturan Desa telah selesai kemudian ketika di bawa ke Bagian Hukum harus ada beberapa perbaikan. Tapi bagaimana jika desanya jauh?, ini akan menjadi hal yang memberatkan bagi pihak Desa."[12]

Hal yang disampaikan ini adalah hal yang nyata karena peneliti dapatkan melalui wawancara langsung dengan narasumber. Ini menandakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Bagian Hukum hanya ketika Peraturan Desa telah selesai dibentuk. Padahal di dalam Peraturan Bupati Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang adalah melakukan pembinaan dan pengawasan penyusunan Peraturan Desa. Seharusnya Bagian Hukum melakukan pengawasan mulai dari awal penjaringan aspirasi sampai dengan implementasi dari Peraturan Desa tersebut.

Fakta lain yang ditemukan terkait dengan proses penyusunan Peraturan Desa di Jombang yang ternyata masih

[12] **Wawancara Langsung** dengan Slamet Hariyanto, selaku Sekretaris Desa Peterongan Kecamatan Peterongan tanggal 31 Maret 2015 pada pukul 09:10 WIB bertempat pada Kantor Desa Peterongan Kecamatan Peterongan.

ada yang tidak sesuai dengan tahap-tahap membentuk Peraturan Desa. Peneliti akan menampilkan hasil dalam bentuk tabel sebagai berikut :

Tabel 4

Hasil Wawancara dari sampel Desa terkait dengan Proses Penyusunan Peraturan Desa.

Desa Mojokrapak, Kecamatan Tembelang	Desa Sengon, Kecamatan Jombang	Desa Pandanwangi, Kecamatan Diwek	Desa Peterongan, Kecamatan Peterongan	Desa Sembung, Kecamatan Perak
Hanya melibatkan unsur Pemerintahan Desa	Melibatkan masyarakat	Hanya melibatkan unsur Pemerintahan Desa	Melibatkan masyarakat	Melibatkan masyarakat

Sumber Data Primer, diolah 2015

Dari hasil tersebut, Desa Mojokrapak, dan Pandanwangi ketika menyusun Peraturan Desa APBDes tidak melibatkan masyarakat melainkan hanya melibatkan pihak Pemerintah Desa, BPD, serta perangkat Desa saja. Padahal jika dilihat APBDes disusun sesuai dengan kebutuhan masyarakat Desa yang harus melibatkan aspirasi masyarakat agar sesuai dan tepat sasaran.

Maka dari itu sangat diperlukan pendampingan atau pengawasan agar setiap proses penyusunan Peraturan Desa sesuai dengan tahap-tahap yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Bagian Hukum memiliki peran sesuai dengan tupoksinya yang telah daitur di dalam Perbup,

melakukan pengawasan dan pembinaan penyusunan produk hukum desa tidak terkecuali Peraturan Desa.

Pelaksanaan pengawasan dan pembinaan sesuai dengan Perbup tentang Tupoksi Sekretariat Daerah Jombang, sesuai dengan apa yang disampaikan oleh narasumber adalah melaksanakan pembinaan berbentuk Bimbingan Teknis penyusunan Peraturan Desa. Selain itu melakukan sosialisasi-sosialisasi tentang peraturan perundang-undangan ke Desa menjadi tanggung jawab Bagian Hukum Sub Bagian Pengkajian Perundang-undangan Desa.

C. Pengawasan Pembentukan Peraturan Desa Yang Optimal Dan Efektif

Pengawasan terhadap proses pembentukan Peraturan Desa oleh pemerintah daerah sudah tercantum di dalam peraturan perundang-undangan. Bentuk pengawasan bisa berupa pengawasan secara *preventif* dan pengawasan *represif*. Namun yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bersifat *represif* artinya pembatalan saja. Untuk pengawasan yang bersifat *preventif* berupa pembinaan dan memberikan pedoman bagaimana menyusun Peraturan Desa yang benar. Pengawasan secara *preventif* bisa berbentuk pembinaan, dan pengawasan terhadap proses penyusunannya. Dalam undang-undang pun dijelaskan bahwa tugas dari Pemerintah Daerah adalah melaksanakan pembinaan dan pengawasan kepada pemerintahan desa tidak terkecuali pembinaan dan pengawasan terhadap penyusunan Peraturan Desa.

Pengawasan yang efektif dan optimal bisa menghasilkan suatu produk hukum yang baik dan berkualitas tak terkecuali Peraturan Desa. Pengawasan juga memiliki tujuan agar tercipta sinkronisasi dan harmonisasi produk hukum dalam sistem hukum nasional. Peraturan Desa tergolong produk hukum baru dan masih kurang populer diantara produk hukum lainnya. Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah adalah (1) merupakan salah satu tim evaluasi dan klarifikasi terhadap Peraturan Desa, (2) berperan dalam melakukan penyuluhan hukum kepada Desa-desa berupa bimbingan-bimbingan teknis terkait penyusunan Peraturan Desa. Namun dalam pelaksanaannya masih memiliki kekurangan dan kendala-kendala.

Hal tersebut terbukti ketika peneliti melakukan beberapa wawancara yang mengambil sampel Desa di Kabupaten Jombang. Dari 5 (lima) Desa yang peneliti ambil sampel, terdapat 2 (dua) Desa yang ketika menyusun Peraturan Desa melakukan praktek tidak melalui proses sesuai dengan benar 1 (satu) Desa copi-paste dari Desa lain yakni Desa Sengon dan mengganti sesuai dengan keadaan dan satu lagi yakni Desa Mojokrapak meminta ke Bagian Hukum format Peraturan Desanya kemudian baru menyesuaikannya. Fakta ini menandakan bahwa pembinaan yang dilakukan oleh Bagian Hukum masih kurang optimal. Untuk 3 (tiga) Desa yang lainnya yakni Desa Pandanwangi, Peterongan, dan Sembung ketika peneliti melakukan wawancara tidak ada pernyataan dari mereka terkait praktek tersebut.

Bentuk pengawasan yang optimal dan efektif adalah menghindari sedikitnya kesalahan dan kekurangan terhadap suatu objek yang menjadi bahan pengawasan yang dalam hal ini adalah Peraturan Desa. Maka dari itu meskipun

wewenang untuk membatalkan Peraturan Desa di tangan pihak kecamatan, peneliti memiliki bentuk agar pengawasan bisa berjalan optimal dan efektif dengan menggunakan pengawasan *preventif* dan *represif*. Dengan dioptimalkannya pengawasan *preventif* maka Pemerintah Daerah dapat memahami sejauh mana kebutuhan hukum masyarakat di desa apakah dipaksakan ataupun tidak.

Dilihat dari penelitian ini bahwa, Bagian Hukum Sekretariat Daerah adalah tim yang Evaluasi dan Klarifikasi Peraturan Desa. Memang evaluasi merupakan salah satu bentuk pengawasan yang bersifat *preventif* namun hanya Peraturan Desa yang terkait dengan APBDes. Hal itu juga sebenarnya lebih ke arah anggaran dan menjadi tanggung jawab dari Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD), serta tugas dari bagian hukum hanya melihat apakah penulisan dan konsideran dari Peraturan Desa tersebut telah benar. Ini sangat berbeda dengan tugas pokok dan fungsi dari Bagian Hukum sendiri yakni melakukan pembinaan dan pengawasan penyusunan Peraturan Desa. Artinya Bagian Hukum, mengawasi mulai dari penyusunan Peraturan Desa mulai dari usul/inisiatif perangkat atau masyarakat sampai dengan implementasi bukan hanya melakukan evaluasi dan klarifikasi ketika Peraturan Desa telah selesai disusun. Seharusnya terkait dengan pembinaan harus menjadi salah satu prioritas dari Bagian Hukum.

Beradasarkan fakta-fakta dan kendala yang didapatkan dari lapangan terkait dengan masih terjadinya praktek copi-paste Peraturan Desa yang dilakukan oleh beberapa desa, kemudian terdapat desa yang meminta format Peraturan Desa ke Bagian Hukum, masih kurangnya inisiatif Desa dalam

membentuk Peraturan Desa. Model pembinaan dan pengawasan terkait dengan adanya Desa yang meminta contoh Peraturan Desa dan kemudian Bagian Hukum memberikannya, hal ini merupakan model pengawasan dan pembinaan yang kurang tepat. Diperlukan langkah-langkah dan cara pengawasan yang baik dan benar sehingga Peraturan Desa tersebut benar-benar sesuai dengan aspirasi masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk kedepannya Bagian Hukum harus lebih memprioritaskan dan konsentrasi kepada pembinaan dan pengawasan terhadap penyusunan Peraturan Desa. Sehingga diperlukan payung hukum sendiri terhadap fungsi yang dimiliki oleh Bagian Hukum untuk melaksnakaan pengawasan terhadap penyusunan Peraturan Desa sebelum disampaikan kepada Bupati untuk dilakukan evaluasi dan klarifikasi. Harus ada pembinaan yang serius yang dilakukan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah terkait pembinaan Peraturan Desa untuk mencerdaskan Perangkat Desa dalam menyusun produk hukum desa salah satunya Peraturan Desa. Bagian hukum harus konsentrasi kepada pembinaan kepada perangkat desa agar sumber daya manusia di desa khususnya perangkat desa bisa menyusun Peraturan Desa dengan baik dan benar sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Serta mengoptimalkan apa yang menjadi fungsi dari dari Bagian Hukum terkait dengan pembinaan dan pengawasan penyusunan produk hukum desa tidak terkecuali Peraturan Desa. Jika dilihat dari sisi istilah pun berarti fungsi Bagian Hukum harus mengawal dari awal menyaring aspirasi masyarakat desa sampai dengan implementasi sehingga akan menghasilkan Peraturan Desa yang baik, sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan

perundang-undangan desa yang baik, dan sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat desa. Hal ini selama ini belum dilakukan secara optimal oleh Bagian Hukum.

Permasalahan yang lain adalah kurangnya inisiatif dari desa untuk membentuk Peraturan Desa yang lain. Karena dari kelima Desa seluruhnya hanya membuat Peraturan Desa yang bersifat wajib seperti APBDes. Hanya ada satu desa yang pernah membuat Peraturan Desa yang sifatnya wajib yakni Desa Peterongan, Peraturan Desa tersebut mengatur tentang pakaian dinas dan jam kerja pegawai di desa tersebut. Seharusnya perangkat desa memiliki inisiatif untuk mengumpulkan usul-usul atau menyaring aspirasi dengan masyarakat desa guna mendapatkan aspirasi. Peneliti melihat tidak ada inisiatif untuk benar-benar untuk melakukan hal tersebut kecuali ketika membahas terkait ABPDes baru mereka melakukan rapat bersama RT dan beberapa perwakilan warga.

Maka dari itu bentuk pengawasan yang bersifat *preventif* harus mulai dioptimalkan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah. Peneliti memiliki beberapa hal yang harus dilakukan agar pengawasan bisa dilakukan secara optimal dan efektif sehingga bisa menciptakan sinkronisasi dan harmonisasi antara produk hukum dalam sistem hukum nasional. Pengawasan Preventif artinya pengawasan ini dilakukan diawal dan sifatnya mencegah, memiliki fungsi agar mencegah adanya kekurangan dan kekeliruan yang terjadi dalam pembentukan Peraturan Desa. Maka dari itu yang bisa direkomendasikan oleh peneliti agar pengawasan yang dilakukan bisa optimal dan efektif, dalam hal ini untuk kedepannya Bagian hukum harus :

a. Pengawasan Preventif

Melihat SDM dan anggaran yang dimiliki oleh Bagian Hukum mengalami kekurangan dan menjadi permasalahan utama, maka diperlukan beberapa hal yang harus dilakukan agar tetap pengawasan yang dilakukan tetap optimal dan efektif. Pengawasan ini dilakukan diawal dan sifatnya mencegah, memiliki fungsi agar mencegah adanya kekurangan dan kekeliruan yang terjadi dalam proses pembentukan Peraturan Desa. Dalam hal ini Bagian Hukum harus melakukan beberapa hal kedepannya agar pengawasan yang dilakukan bisa maksimal. Peneliti merekomendasikan kepada Bagian Hukum Sekretariat Daerah untuk :

1) Menerbitkan Buku Pedoman/Panduan Khusus

Buku pedoman sangat diperlukan agar memudahkan Desa dalam menerjemahkan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan bagaimana proses penyusunan atau pembentukan Peraturan Desa. Karena peneliti mendapatkan fakta bahwa salah satu Sekretaris Desa masih perlu pendampingan dalam hal hukum, pengetahuan terkait dengan hukum sangat kurang. Dan ini juga sebenarnya adalah perintah yang tercantum di dalam undang-undang. Yakni pada pasal 115 huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berbunyi "*memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan*

Peraturan Kepala Desa". Berisi mengenai bagaimana tahapan-tahapan pembentukan atau penyusunan Peraturan Desa diawali dari penyerapan aspirasi masyarakat desa hingga pengundangan Peraturan Desa yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2) Progam Konsultasi Hukum

Kemudian Bagian Hukum juga harus membuka konsultasi secara tebuka dan kapan saja untuk menerima perangkat-perangkat desa yang ingin berkonsultasi sepanjang dihari kerja. Hal ini bisa dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Karena memang sangat terlihat bahwa banyak dari beberapa desa yang menjadi sampel peneliti memiiki pemahaman yang sangat kurang dibidang hukum. Membuat agenda-agenda yang besifat berkelanjutan terkait dengan penyusunan Peraturan Desa yang ditujukan kepada Desa-desa dan kecamatan. Tetapi hal ini tidak bersifat wajib atau diharuskan. Dan menghapus sistem terkait penomoran Peraturan Desa ke Bagian Hukum Sekretariat Daerah dikarenakan di UU Desa tidak mengatur tentang hal tersebut lagi.

3) Pembinaan berupa pelatihan Penyusunan Peraturan Desa

Pembinaan yang bersifat berkelanjutan akan menghasilkan sesuatu yang maksimal terahdap suatu hal. Sama halnya

dengan pembinaan berupa pelatihan-pelatihan terkait dengan bagaimana menyusun atau membentuk Peraturan Desa yang benar dan sesuai dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan desa yang baik. Hal ini jika benar-benar dilakukan secara berkelanjutkan akan menghasilkan atau menciptakan perangkat-perangkat desa yang cerdas dan berkualitas dalam membentuk Peraturan Desa.

b. Pengawasan Represif

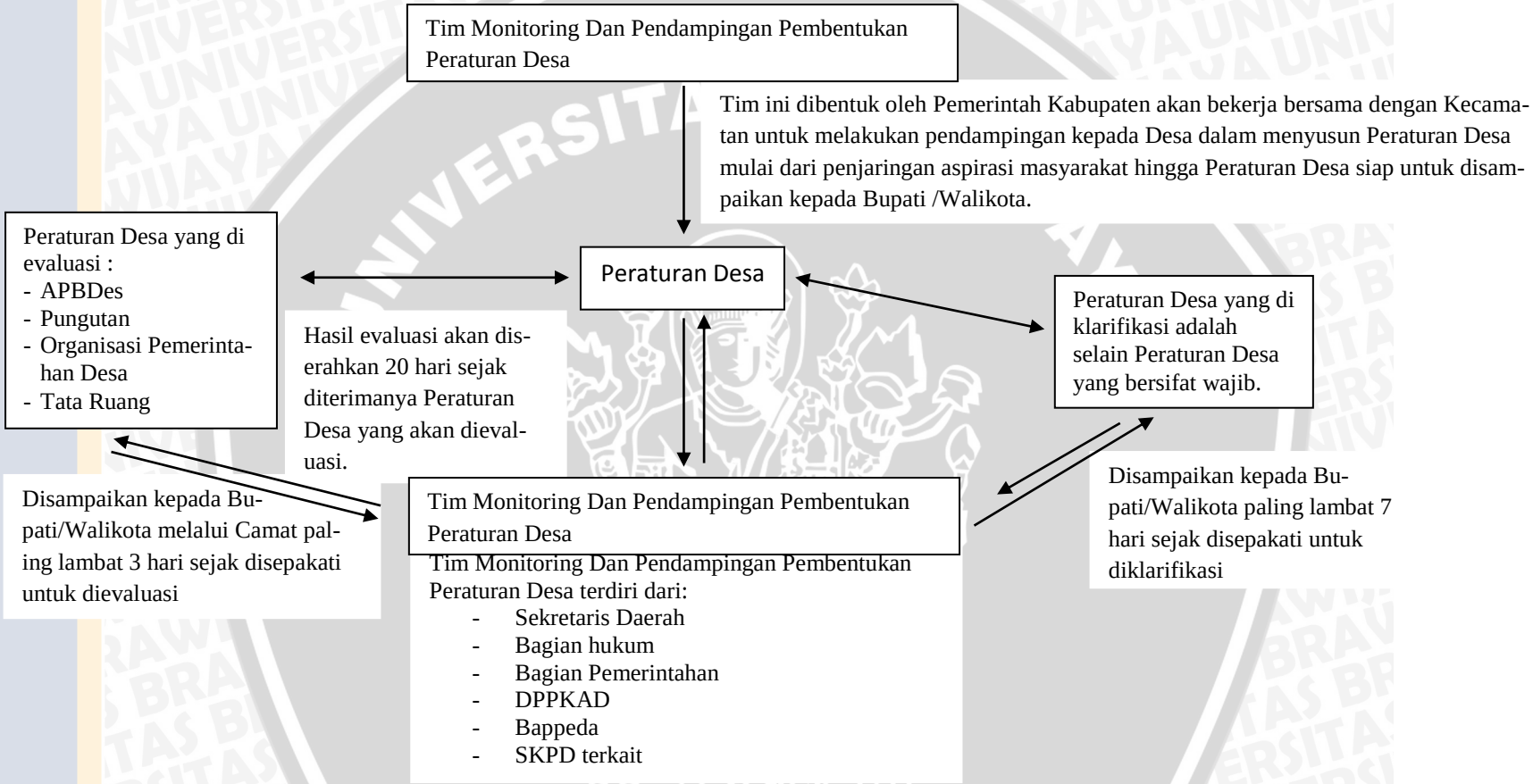
Klarifikasi Peraturan Desa yang dilakukan Bagian Hukum selama ini adalah merupakan salah satu bentuk dari pengawasan yang berisifat *represif* yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan. Pengawasan *represif* memiliki arti pembatalan atau penundaan, di dalam undang-undang *represif* bisa berupa klarifikasi Peraturan Desa. Peraturan Desa setelah diundangkan harus disampaikan kepada Bupati/Walikota yang kemudian Pemerintah Kabupaten/Kota akan membentuk tim klarifikasi guna melakukan tugas tersebut. Terdapat informasi bahwa untuk tahun 2015 ini untuk terkait dengan evaluasi dan klarifikasi akan didelegasikan kepada Kecamatan, maka dari itu tugas dari Bagian Hukum akan semakin berkurang.

Namun menurut peneliti, Bagian Hukum harus tetap berperan dalam hal pengawasan terhadap Peraturan Desa karena tidak menutup

kemungkinan masih ada kesalahan jika Kecamatan yang melaksnakan tugas tersebut masih memiliki kekurangan. Maka dari itu, peneliti merekomendasikan Bagian Hukum tetap membentuk Tim Pendampingan dan Monitoring yang bertugas untuk mengendalikan dan memonitoring apakah hasil klarifikasi yang dilakukan oleh Kecamatan telah dilaksanakan oleh Desa atau tidak. Pengendalian yang dilakukan bertujuan agar apa yang telah diklarifikasi oleh Kecamatan nantinya akan tetap dilaksanakan oleh Desa

Selain itu sesuai dengan Peraturan Bupati Jombang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok Dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang mengatakan bahwa Bagian Hukum adalah pihak yang sangat berperan dalam pengawasan dan pembinaan terhadap penyusunan atau pembentukan Peraturan Desa. Sehingga diperlukan penguatan terhadap fungsi Bagian Hukum, karena sesuai dengan penelitian apa yang dilakukan oleh Bagian Hukum adalah merupakan Tim Evaluasi dan Klarifikasi yang dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten dan pembinaan-pembinaan yang masih sangat minim juga.

Alur dan prosedur pengawasan terhadap pembentukan Peraturan Desa yang dilakukan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Jombang dapat digambarkan melalui skema sebagai berikut :



Gambar 2
Alur Pengawasan Terhadap Pembentukan Peraturan Desa
Sumber: *Data Sekunder*, diolah 2015

Fungsi pengawasan yang dimaksud di dalam Perbup tentang Tupoksi Sekretariat Daerah Jombang adalah Bagian Hukum melaksanakan pembinaan dan pengawasan penyusunan produk hukum desa. Artinya hal tersebut dilakukan mulai dari awal penyaringan aspirasi masyarakat sampai dengan Peraturan Desa tersebut dilaksanakan. Maka dari iti Bagian Hukum harus berperan dari awal proses penyusunan sampai dengan implementasi Peraturan Desa.

Pelaksanaan dari evaluasi dan klarifikasi yang dilakukan oleh Tim Evaluasi dan Klarifikasi yang melibatkan Bagian Hukum ternyata masih kurang optimal. Dengan adanya hasil penelitian bahwa ditemukan Peraturan Desa yang dalam penyusunannya masih tidak melibatkan masyarakat, copi-paste kepada Peraturan Desa lain. Sehingga peneliti merekomendasikan untuk menjalankan tugas dari Bagian Hukum yang telah tercantum di dalam Perbup Tupoksi Sekretariat Daerah yakni "*melakukan pembinaan dan pengawasan penyusunan produk hukum desa*". Peneliti memberikan rekomendasi untuk membentuk Tim Monitoring dan Pendampingan untuk mendampingi dan memonitoring mulai dari penyusunan Peraturan Desa sampai dengan pengundangan.

Pelaksanaan Tim Monitoring dan Pendampingan yang dilakukan bisa bekerja sama dengan pihak Kecamatan. Karena desa yang berada di Kabupaten Jombang banyak tidak akan bisa dilaksanakan sendiri oleh Bagian Hukum. Sehingga Bagian Hukum dalam menjalankannya bekerja sama dengan Kecamatan agar bisa menjangkau seluruh Desa yang ada di Kabupaten Jombang. Agar pengawasan yang dilakukan bisa berjalan dengan optimal dan

efektif, karena pengawasan yang optimal akan mengasilkan suatu produk hukum yang berkualitas dan sumber daya manusia di Desa akan semakin meningkat. Sama halnya dengan pengawasan pembentukan Peraturan Desa, jika pengawasan dilakukan mulai dari awal tahap penjaringan aspirasi masyarakat Desa sampai dengan pengesahan maka yang dihasilkan adalah Peraturan Desa yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan pembuatannya sesuai dengan asas pembentukan perundang-undangan yang baik.