BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Tentang Pemerintahan Daerah

1. Pemerintahan Daerah

Secara etimologi kata pemerintahan sesuai dengan Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, cara, perbuatan memerintah yang berdasarkan demokrasi, gubernur memegang tampuk di Daerah Tingkat I.[29] Sedangkan daerah memiliki arti, "pemerintahan yang mewakili pemerintah pusat di daerah wilayah suatu negara".[30]

Sistem ketatanegaraan Indonesia tidak seutuhnya berbentuk kesatuan. Di dalam konstitusi Indonesia terbagi menjadi provinsi, daerah kabupaten dan kota.[31] Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.[32]

Pada saat ini yang dimaksud dengan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

---

[29] Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php, diakses tanggal 23 Februari 2015.

[30] ***Ibid***.

[31] Lihat Pasal 18 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*".

[32] Lihat Penjelasan di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintahan dan kepentingan masyarakat umum di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan adalah pengertian otonomi daerah sesuai dengan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Bagir Manan sebagaiamana dikutip oleh Philipus M. Hadjon, pengertian otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) satuan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.[33]

Dapat disimpulkan pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban yang dimiliki oleh daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan secara mandiri sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Sebelum reformasi pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tetang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi.[34] Dengan adanya sistem otonomi daerah yang diberlakukan di negara Indonesia, maka munculnya daerah otonom dan Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[35] Artinya, Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan

[33] Titik Triwulan Tutik, ***Op.cit***, hal 255.
[34] Lihat Pasal 1 huruf D Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemeritahan Daerah.
[35] Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Daerah dalam hal ini menjadi mitra kerja bersama dalam mengurus dan mengatur suatu daerah otonom.

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah setempat menurut prakarsa sendiri.[36] Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pengertian terkait Pemerintahan Daerah sama seperti yang tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Penyelenggara pemerintahan daerah terdiri dari Pemerintah Daerah dan DPRD yang masing-masing telah diatur kewenangannya di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah yang dimaksud adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.[37]

Berbeda dengan pengertian Pemerintah Daerah yang di dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004, Pemerintah Daerah yang dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 lebih umum. Tercantum di dalam Pasal 1 angka 3 yang berbunyi:

---

[36] Lihat Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi, "Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah 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".

[37] Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

" Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom".

Dapat disimpulkan Pemerintah Daerah adalah salah satu unsur penyelenggara pemerintahan yang merupakan pelaksana urusan pemerintahan di bidang eksekutif yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah.

Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.[38] Yang termasuk dalam perangkat daerah kabupaten/kota sesuai Pasal 209 ayat 2 UU Pemda berbunyi :

(2) Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas:

a. Sekretariat Daerah;
b. Sekretariat DPRD;
c. Inspektorat;
d. Dinas;
e. Badan; dan
f. Kecamatan.

Pola hubungan kewenangan yang setara, seimbang, dan harmonis, antar pemegang kekuasaan, yakni eksekutif dan legislatif

[38] Lihat Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

daerah dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan daerah, tercipta sebuah sistem *checks and balances* sebagai syarat pemerintahan daerah yang demokratis.[39]

2. Perangkat Daerah

Sesuai dengan Kamus Besar Bahasa Indonesia kata perangkat memiliki arti, "alat perlengkapan".[40] Jadi perangkat daerah adalah alat perlengkapan daerah guna untuk menjalankan fungsi-fungsi dan tugas untuk membantu Pemerintahan Daerah.

Perangkat daerah khususnya perangkat daerah kabupaten/kota di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah daitur di dalam Pasal 120 ayat (2) yang berbunyi, Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Berbeda dengan penjelasan perangkat daerah yang diatur di dalam undang-undang lama, di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perangkat daerah dijelaskan pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 23 yang berbunyi, Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

---

[39] Siswanto Sunarno, **Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012 hal 55.

[40] Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php, diakses tanggal 23 Februari 2015.

Melihat dari penjelasan di dalam peraturan perundang-undangan tersebut dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Daerah dalam menjalankan pemerintahannya tidak bisa berjalan sendiri, pasti ada pihak-pihak yang membantu. Perangkat daerah dalam hal ini yang membantu Pemerintahan Daerah menjalankan pemerintahannya.

B. Kajian Umum Tentang Pemerintahan Desa

Desa memiliki adat istiadat sebagai identitas, terkenal dengan kelompok yang tradisional. Seperti sebuah negara, Desa juga memiliki unsur-unsur agar dapat dikatakan sebagai sebuah Desa. Bintarto berpendapat, terbentuknya Desa juga mensyaratkan unsur-unsur yang harus dipenuhi, yaitu:[41]

1) Daerah, yaitu tanah-tanah yang produktif dan tidak produktif beserta penggunaannya, termasuk juga unsur lokasi, luas dan batas yang merupakan lingkungan geografis setempat.
2) Penduduk, yaitu hal yang meliputi jumlah, pertambahan, kepadatan, persebaran, dan mata pencaharian penduduk setempat.
3) Tata Kehidupan, yaitu pola tata pergaulan dan ikatan-ikatan pergaulan warga desa atau menyangkut dengan seluk beluk kehidupan masyarakat desa.

Ketiga unsur tersebut antara satu dengan yang lainnya adalahsatu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Jika salah satu tidak terpenuhi maka tidak terbentuk sebuah Desa.

---

[41] Amin Suprihatini, **Pemerintahan Desa dan Kelurahan**, Cempaka Putih, Klaten, 2007, hal 4.

Otonomi Desa adalah merupakan otonomi murni, artinya keberadaan otonomi desa merupakan sesuatu yang memang telah ada sejak Desa itu mulai ada, dan bukan merupakan sebuah limpahan wewenang dari negara.[42] Landasan pemikiran mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.[43] Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa yang dipimpin oleh Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati oleh negara.[44]

Di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[45] Berbeda dengan pengertian Pemerintahan Desa pada Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2014 tentang Desa di dalam UU Desa, Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa tidak tercantum secara tersurat di dalam pengertian Pemerintahan Desa.

---

[42] Sakinah Nadir, **Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa**, Politik Protetik, Volume 1, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar, 2013, hal 89.

[43] HAW Widjaja, **Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh**, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hal 3.

[44] Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

[45] Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

1. Pemerintah Desa

Pemerintah Desa yang dimaksud adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu oleh Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Desa[46]. Kepala Desa dipilih melalui pemilihan langsung atau yang disebut Pilkades. Sehingga Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat.[47] Kepala Desa memiliki tugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan Desa, pembinaan dan pemberdayaan Desa. Kepala Desa berhak:[48]

a) mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
b) mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
c) menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan; mendapatkan pelindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
d) memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

Pemerintah Desa sebagai pelaksana pemerintahan atau eksekutif memiliki kewenangan, hak, dan kewajiban yang telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa secara lengkap.

[46] Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
[47] Titik Triwulan Tutik, **Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945**, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2011, hal 278.
[48] Lihat Pasal 26 ayat 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

2. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa atau selanjutnya disebut BPD adalah bukan lembaga baru. Saat berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, bahwa Lembaga Musyawarah Desa (LMD) adalah lembaga permusyawaratan/pemufakatan yang keanggotaannya terdiri atas kepala-kepala dusun, pimpinan Lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan.[49] Lembaga Musyawarah Desa ini bisa dikatakan sebagai ide yang melatarbelakangi perlunya BPD, seperti yang dikenal saat ini.[50]

Pemerintah Desa sebagai pelakasana atau eksekutif, dalam melaksanakan tugasnya memiliki mitra kerja yaitu Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutanya disebut dengan BPD. Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa berbunyi:

> " Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis".[51]

BPD memiliki fungsi antara lain:[52]

a) membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;

---

[49] Lihat Pasal 17 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

[50] W. Riawan Tjandra dan Ninik Handayani, **Badan Permusyawaratan Desa Dalam Demokrasi Desa**, Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme (ACCESS) Tahap II, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta, 2014, hal 1.

[51] Lihat Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

[52] Lihat Pasal 55 Unddang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

b) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan

c) melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk Desa yang berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan oleh masyarakat Desa secara demokratis. Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama enam tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji dalam satu periode dan dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Untuk persyaratan telah ditatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 57. Mengenai kewenangan, hak dan kewajiban BPD juga telah diatur secara lengkap di dalam undang-undang tersebut.

BPD yang seharusnya sebagai lembaga legislatif, yang mengontrol dan mengawasi kinerja Pemerintah Desa memiliki peran sangat penting karena dalam zaman demokrasi seperti saat ini sangat diperlukan peran legislatif yang sangat kuat agar tercipta *checks and balances*.

3. Musyawarah Desa

Musyawarah desa merupakan forum pemusyawaratan yang diikuti oleh seluruh unsur Pemerintahan Desa, yakni Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat desa untuk memusyawarahkan hal yang berisfat strategis dalam

penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Hal yang bersifat strategis yang dimaksud adalah:[53]

a) penataan Desa;
b) perencanaan Desa;
c) kerja sama Desa;
d) rencana investasi yang masuk ke Desa;
e) pembentukan BUM Desa;
f) penambahan dan pelepasan Aset Desa; dan
g) kejadian luar biasa.

Kegiatan ini dilakukan paling kurang sekali dalam satu tahun. Dan dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

C. Kajian Umum Tentang Peraturan Desa

1. Pertaturan Desa

Untuk melancarkan tugas dan kewajiban penyelenggaraan Pemerintahan Desa, maka Pemerintahan Desa memiliki wewenang untuk membuat atau membentuk suatu peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, Peraturan Kepala Desa. Peraturan Desa adalah semua Peraturan Desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dimusyawarahkan dan telah mendapatkan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa.[54] Terkait tentang muatan yang tertuang dalam Peraturan Desa antara lain:[55]

1) Menetapkan ketentuan-ketentuan yang bersifat mengatur;
2) Menetapkan segala sesuatu yang menyangkut kepentingan masyarakat desa;

[53] Lihat Pasal 54 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
[54] HAW Widjaja, **Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh**, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hal 94.
[55] ***Ibid***, hal 96.

3) Menetapkan segala sesuatu yang membebani keuangan desa dan masyarakat desa.

Selain tiga muatan materi tersebut, Peraturan Desa juga dapat memuat masalah-masalah yang berkembang di Desa yang perlu adanya peraturan.[56] Peratruan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa harus melalui proses evaluasi terlebih dahulu sebelum disahkan dan diundangkan.

2. Pembentukan Peraturan Desa

Posisi (kedudukan) dan kewenangan desa merupakan dua isu sentral dalam semesta pembicaraan otonomi desa.[57] Kewenangan tersebut salah satunya adalah membentuk sebuah Peraturan Desa bersama dengan BPD. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing desa.[58]

Peraturan Desa adalah merupakan salah satu instrumen hukum yang diakui oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 8 ayat (1) dan (2) yang berbunyi :

(1)Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah,

---

[56] ***Ibid***.

[57] Moh Fadli, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi, **Pembentukan Peraturan Desa Aspiratif (*Head To Good Village Governance*)**, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Malang, 2011, hal 94

[58] ***Ibid***, hal 108.

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

(2)Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Maka dari itu dalam pembentukannya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan hal tersebut maka, Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.[59]

Mekanisme pembentukan Peraturan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 83 dan 84, yang berbunyi sebagai berikut :

" Pasal 83:

(1)Rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa.
(2)Badan Permusyawaratan Desa dapat mengusulkan rancangan Peraturan Desa kepada pemerintah desa.
(3)Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa untuk mendapatkan masukan.
(4)Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa."

" Pasal 84:

(1)Rancangan Peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa

[59] ***Ibid***.

kepada kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) Hari terhitung sejak tanggal kesepakatan.

(2)Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ditetapkan oleh kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) Hari terhitung sejak diterimanya rancangan Peraturan Desa dari pimpinan Badan Permusyawaratan Desa.

(3)Peraturan Desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan dalam lembaran Desa dan berita Desa oleh sekretaris 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.

(5)Peraturan Desa wajib disebarluaskan oleh Pemerintah Desa."

Jazim Hamidi dan Moh. Fadli menjelaskan di dalam bukunya, diperlukan standarisasi terkait mekanisme pembentukan Peraturan Desa yang dapat dibagi dalam lima tahap yakni:[60]

(1)Tahap Penjaringan Aspirasi

Merupakan tahap untuk mengetahui tingkat kebutuhan masyarakat terhadap aspirasi apa yang harus ada di dalam suatu Peraturan Desa. Penjaringan ini meliputi tokoh masyarakat, masyarakat luas, keluarga buruh migran, buruh migran, perangkat desa, BPD, dan elemen masyarakat yang ada di desa.

(2)Tahap Perencanaan Rancangan Peraturan Desa

Merupakan tahap dimana perencanaan peraturan Peraturan Desa sesuai dengan aspirasi. Apa yang ada dalam proses

[60] ***Ibid***, hal 109-110.

penjaringan dimasukkan ke dalam rancangan naskah akademis Peraturan Desa tersebut.

(3)Tahap Konsultasi Rancangan Peraturan Desa

Tahap dimana rancangan Peraturan Desa tersebut dikonsultasikan kepada masyarakat desa secara keseluruhan, tentang bab sebagian ataupun secara keseluruhan isi dari Peraturan Desa.

(4)Tahap Persiapan Pembahasan

Merupakan tahap finalisasi dari keseluruhan rangkaian dari seranagkaian proses yang baik pada masa penjaringan, perencanaan, dan konsultasi serta finalisasi.

(5)Tahap Pengesahan dan Penetapan

Dalam tahap ini yang berhak untuk penetapkan dan pengesahkan adalah Kepala Desa yang secara definitif telah terpilih oleh masyarakat.

Dalam pembentukan sebuah Peraturan Desa juga memiliki prinsip-prinsip umum antara lain:[61]

a) Partisipasi warga masyarakat Desa, merupakan hal penting untuk mengetahui kebutuhan masyarakat terhadap pentingnya suatu Peraturan Desa yang akan dibuat.
b) Tranparansi artinya proses pembentukan peraturan tidak sembunyi-sembunyi akan tetapi harus terbuka.

[61] ***Ibid***, hal 86.

c) Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada diatasnya.

d) Peratruan Desa harus disusun oleh pejabat yang berwenang yaitu Kepala Desa dan BPD.

Dapat disimpulkan bahwa pembentukan Peraturan Desa harus melalui semua tahap dengan benar karena Peraturan Desa termasuk dalam instrumen hukum yang diatur dalam perayuran perundang-undangan. Partisipasi masyarakat diperlukan dalam setiap pembuatan suatu Peraturan Desa.

D. Kajian Umum Tentang Pengawasan Terhadap Pembentukan Peraturan Desa

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia istilah pengawasan memiliki arti "penilikan dan penjagaan".[62] Istilah pengawasan dapat diartikan sebagai kontrol atau pemeriksaan.[63] Peneliti ingin mengarahkan bahwa istilah pengawasan dapat memberikan makna definitif terhadap batasan atau tolak ukur yang dipergunakan dalan proses pengawasan.[64]

Adapun ditinjau dari hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Bagir Manan mendefinisikan pengawasan sebagai pengikat kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh, serta

---

[62] Pengertian pengawasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, http://kbbi.web.id/awas, diakses pada tanggal 25 Februari 2015.

[63] Agung Honesta Y.S, **Rekonstruksi Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Berbasis Prinsip *Good Village Governance***, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014 hal 28.

[64] ***Ibid***, hal 29.

mengurangi bahkan mengancam kesatuan.[65] Jadi meskipun menganut sistem otonomi daerah, prinsip kesatuan tetap terjaga.

Menurut Soekarno pengendalian atau pengawasan ialah tugas untuk mencocokkan sampai dimanakah program atau rencana yang telah digariskan itu dilaksanakan sebagaimana mestinya dan apakah telah mencapai hasil yang dikehendaki.[66] Terlihat bahwa antara perencanaan sangat berhubungan dengan pengawasan.

Winardi mengemukakan pengertian pengawasan dikutip dari pendapat George R. Terry dalam buku *Principles of Management* edisi ketujuh sebagai berikut, "Pengawasan berarti mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan apa yang direncanakan".[67] Sama halnya dengan pendapat dari Soekarno, pendapat George R. Terry menyatakan pengawasan dilakukan agar hasil dari suatu pekerjaan sesuai dengan perencanaan.

Pengertian atau definisi pengawasan dapat dirumuskan dalam beberapa batasan tolak ukur, yakni:[68]

a. pengawasan adalah suatu proses usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai;

---

[65] ***Ibid***, hal 30.

[66] Priyo Budiharto, **Analisis Kebijakan Pengawasan Melekat Di Badan Pengawas Provinsi Jawa Tengah**, http://eprints.undip.ac.id/4682/1/Artikel_Priyo_Budiharto.pdf, diakses pada tanggal 26 Februari 2015, hal 6.

[67] ***Ibid***.

[68] Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi, **Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomy)**, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Malang, 2011, hal 42.

b. yang dilakukan oleh institusi internal (manajer atau pemimpin) atau oleh lembaga eksternal yang mandiri sekaligus berwenang;
c. terhadap objek kegiatan yang telah ditentukan baik yang akan, sedang, dan sudah berlangsung atau dijalankan;
d. supaya sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki (efektif dan efisien);
e. menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang yang berlaku.

Terdapat dua jenis pengawasan yakni pengawasan preventif *(preventief toetzicht)* dan pengawasan represif (*repressief toezicht*).[69] Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*), sedangkan pengawasan *represif* adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).[70]

Pengawasan *preventif* tersebut dapat berbentuk tindakan memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan.[71] Karena pengawasan pada dasarnya adalah untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, yang harus efisien dan efektif, maka pengawasan harus bersifat mencegah jangan sampai terjadi kesalahan-kesalahan.[72] Dalam hal Pemerintahan Desa, misalnya terhadap keputusan kepala desa maupun Peraturan Desa, dapat ditinjau dengan dikawal proses penyusunannya.[73] Bentuk lain dari pengawasan yang bersifat *preventif* adalah bisa dilakukan pembinaan secara berkelanjutan dan konsisten. Maka dari itu, pengawasan ini

---

[69] Victor Juzuf Sedubun, ***Pengawasan Preventif Sebagai Bentuk Pengujian Peraturan Daerah*** (*online*), http://fhukum.unpatti.ac.id/artikel/hukum-tata-negara/341-pengawasan-preventif-sebagai-bentuk-pengujian-peraturan-daerah, (25 Februari 2015)
[70] Agung Honesta Y. S, ***Op.cit***, hal 32.
[71] ***Ibid***.
[72] Priyo Budiharto, ***Op.cit***, hal 8.
[73] Agung Honesta Y. S, ***Op.cit***.

mengandung prasyarat agar keputusan atau Peraturan Desa, dapat memenuhi syarat materiil, peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan-kepentingan masyarakat Desa.[74] Agar setiap peraturan yang dibuat atau dibentuk tidak menjadi sia-sia.

Sedangkan pengawasan *represif* dilaksanakan dalam bentuk sebagai berikut, *pertama*, menangguhkan berlakunya suatu Peraturan Desa dan/atau keputusan Kepala Desa; *kedua*, membatalkan Peraturan Desa dan/atau keputusan kepala desa.[75] Pengawasan ini dilakukan ketika ditemukannya suatu peraturan yang bertentangan dengan peraturan diatasnya atau bertentangan dengan kepentingan masyarakat.Serta pada umumnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah tehadap Peraturan Desa yang dianggap bertentangan dengan peraturan diatasnya.

Pemerintah Daerah juga melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap Peraturan Desa.[76] Setelah Peraturan Desa telah disahkan, Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap implementasi dari Peraturan Desa tersebut. Dan melakukan evaluasi setelahnya apakah Peraturan Desa tersebut telah memang sesuai dengan keadaan yang nyata dan benar-benar sesuai dengan keinginan dari masyarakat desa. Pemerintah Daerah dapat membatalkan suatu Peraturan Desa bila bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.[77]

Dapat disimpulkan pengawasan dapat diartikan sebagai controling atau pengendalian suatu pekerajaan agar sesaui dengan apa yang telah

---

[74] ***Ibid***.
[75] ***Ibid***.
[76] Lihat Pasal 115 huruf E Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
[77] HAW Widjaja, **Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh**, ***Op.cit***, hal 167.

direncanakan. Jenis dari pengawasan ada dua yaitu pengawasan *preventif* dan pengawasan *represif*. Preventif pada umumnya dilakukan di awal yang sifatnya mencegah, sedangkan represif bersifat penangguhan atau pembatalan.

E. Kajian Umum Tentang Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik

Indonesia menganut sistem negara hukum sesuai yang diamanahkan oleh pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945. Untuk itu dibentuk peraturan atau produk hukum sebagai alat untuk menegakkan hukum tersebut. Ada berbagai produk hukum di Indonesia yang diakui dan memiliki hierarki, yaitu:[78]

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

Setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat memiliki pedoman dalam pembentukannya. I.C. Van Der Vlies menjelaskan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi asas formal dan asas materiil di dalam bukunya berjudul "***Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*** ". Asas- asas formal meliputi[79]:

a. Asas tujuan yang jelas (*beginvel van duidelijke doelstelling*);
b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
d. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
e. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

[78] Lihat Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[79] Maria Farida Indrati Soeprapto, **Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan**, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal 254.

Sedangkan asas-asas materiil meliputi:[80]

a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar *(het beginsel van duidelijke terminologi en duidulijke systematiek*);
b. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Ahli dari Indonesia bernama A. Hamid S. Attamini memiliki padangan terkait asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang mengacu pada Van Der Vlies. Membagi dalam asas formal dan asas material. Asas formal tersebut, meliputi:[81]

a. Asas tujuan yang jelas;
b. Asas perlunya pengaturan;
c. Asas organ/lembaga yang tepat;
d. Asas materi muatan yang tepat;
e. Asas dapatnya dilaksanakan; dan
f. Asasnya dapat dikenali.

Untuk asas materialnya meliputi:[82]

a. Asas harus sesuai dengan cita hukum dan norma fundamental negara;
b. Asas harus sesuai dengan hukum dasar negara;
c. Asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
d. Asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Berdasarkan asas-asas formal dan asas-asas material yang dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamini, bisa disimpulkan urutan asas-asas

[80] ***Ibid***.
[81] H. Aziz Syamsudin, **Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal 30.
[82] ***Ibid***.

yang wajib bagi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia. Susunan tersebut dapat di jelaskan sebagai berikut:[83]

a. Suatu cita hukum Indonesia, yaitu Pancasila;
b. Asas negara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi;
c. Asas-asas lainnya:
    1) asas-asas negara berdasarkan atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum;
    2) asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Dalam hal Peraturan Desa asas pembentukan Peraturan Desa juga tercantum di dalam peraturan perudang-undang, meliputi:[84]

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

Peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki dua macam yakni, yang termasuk dalam hierarki perundang-undangan, dan yang tidak tetapi tetap diakui selama tidak bertentangan dengan peraturan diatasnya.

[83] ***Ibid***, hal 31.
[84] Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2009 tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.

Namun dalam pembentukannya harus sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.