

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan, menganut Asas Desentralisasi di dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 yang berbunyi:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa.”¹

Dengan demikian, Negara Republik Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Mungkin pengertian daerah-daerah yang lebih kecil ini dapat dan tidak dapat disamakan dengan Kabupaten. Yang jelas bahwa daerah-daerah tersebut dapat menyebutkan Daerah Tingkat I (Provinsi), namun Daerah Tingkat II (Kabupaten) tidak begitu jelas dalam prakteknya.²

¹ HAW Widjaya, *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi ang Adil, bulat, dan utuh*, (Jakarta: 2003 PT. Raja Grafindo Persada), hlm 3.

² Y.W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah. Cetakan Kedua*, (Jakarta: 1996, PT.Bineka Cipta), hlm 12.

Sejak Proklamasi hingga sampai saat ini, peraturan-peraturan perundangan yang mengatur tentang bentuk dan susunan pemerintahan di daerah termasuk pemerintah desa adalah sebagai berikut. Dengan adanya peraturan yang mengatur tentang pembentukan peraturan desa yaitu:

- a. Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Undang-undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Negara kita Negara Republik Indonesia ini merupakan Negara kepulauan yang wilayahnya sebagian besar terdiri dari pulau-pulau. Sehingga pemerintah Indonesia dalam menjalankan pemerintahan sangatlah susah karena beberapa kendala seperti transportasi dan tenaga-tenaga atau aparat-aparat pemerintah yang harus melihat langsung wilayah-wilayah terpencil tersebut.

Dalam penyelenggaraan pembangunan di desa-desa terpencil, pemerintah haruslah melihat secara detail besar kecilnya suatu wilayah itu karena banyak wilayah-wilayah atau daerah-daerah terpencil belum merasakan adanya pemerataan pembangunan disegala bidang. Dalam hal ini dapat kita lihat pada Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 18 yang mengatur:

“Pembagian wilayah atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang”.

Sejak Negara kita merdeka tahun 1945 sampai sekarang peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan di daerah, khususnya pemerintahan desa sudah terjadi beberapa kali perubahan yaitu undang-undangnya sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- c. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- e. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintahan Daerah (Disempurnakan)
- f. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 (Disempurnakan) Tentang DPRD Gotong-Royong dan Sekretariat Daerah
- g. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- h. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja
- i. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- j. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Desa
- k. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

- l. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.
- m. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Desa dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.³

Di era globalisasi sekarang ini kita melihat atau membaca di media-media televisi atau koran-koran, banyak masyarakat Indonesia yang hidup di daerah-daerah terpencil yang belum merasakan duduk di bangku sekolah disebabkan oleh karena pemerintah pusat kurang peduli atau sama sekali tidak peduli dengan masyarakat yang ada, khususnya di desa-desa terpencil. Dalam melaksanakan pembangunan di segala bidang khususnya ekonomi dan pendidikan, maka haruslah pemerintah melihat langsung keadaan desa-desa terpencil tersebut. Belum terwujudnya pembangunan negara kita ini secara merata disebabkan pemerintah yang belum dapat dan tanggap melihat desa-desa yang sangat potensial yang dapat berdiri sendiri yang dapat mencukupi kebutuhan masyarakatnya secara finansial. Desa-desa potensial yang dimaksud dalam hal ini karena ditunjang oleh keadaan alam dan hasil bumi yang cukup untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Sehingga dengan demikian perlu pemerintah mengadakan Desentralisasi atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya masing-masing.

³ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Desa*. Cetakan Pertama (Jogjakarta Penerbit Bening Juni 2010) hlm 5, Kata Pengantar.

Peranan pokok pemerintah pusat yaitu menyelaraskan pembangunan dengan adanya sistem perencanaan yang terpusat (*Central Planning*) dengan tujuan agar dapat menyeragamkan sistem organisasi dan manajemen proyek yang dikembangkan di daerah agar hasilnya mudah diukur, dikendalikan, diawasi dan di evaluasi sehingga dengan demikian beratlah beban pemerintah pusat untuk mengatur pembangunan yang ada di daerah, khususnya desa-desa terpencil, sehingga sampai saat ini belum terwujud pembangunan secara adil dan merata di segala bidang di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Dengan uraian singkat diatas penulis mencoba melihat dan meneliti secara langsung seberapa jauh berlaku atau dapat diterapkan oleh pemerintah berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Bab V Pasal 17 Ayat 2 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Bab XI Tentang Desa pasal 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209-216.

B. Pokok Permasalahan

Dalam penulisan skripsi ini dengan judul Tinjauan Terhadap Pembentukan Peraturan Desa Berdasarkan Peraturan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Nomor 32 Tahun 2004. Penulis mencoba meneliti secara langsung masalah-masalah yang terdapat di desa yaitu:

1. Bagaimana kedudukan pemerintah desa dalam peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana kewenangan pemerintah desa dalam membuat peraturan perundang-undangan?

C. Ruang Lingkup Permasalahan

Pemerataan pembangunan di segala bidang merupakan tujuan utama pemerintah demi terlaksana dan terciptanya masyarakat yang adil dan makmur khususnya di sektor ekonomi, kesehatan, dan pendidikan adalah tujuan utama. Dalam penulisan skripsi ini, penulis membatasi ruang lingkup permasalahan agar tidak ngambang dan bertele-tele dalam menguraikan dan membuat pengertian tentang tinjauan peraturan perundang-undangan No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang berkaitan erat dengan Peraturan Desa. Adanya beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur Tentang Pemerintahan Desa yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah beberapa kali dirubah atau di perbaharui karena dalam perkembangan masyarakat hukum dan adat-istiadat yang berbeda-beda, potensi-potensi alam yang sangat mendorong untuk berdirinya suatu wilayah atau daerah-daerah tertentu. Tujuan pembentukan peraturan yaitu sebagai negara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut, diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan

perundang-undangan yang harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya.⁴

Sehingga dengan demikian maka konsep desentralisasi sangatlah pantas dengan melihat prinsip-prinsip otonomi daerah yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu:⁵

1. Prinsip-prinsip demokrasi
2. Peran serta masyarakat
3. Pemerataan dan keadilan
4. Potensi dan keragaman daerah.

Undang-undang yang mengatur tentang pembentukan pemerintahan desa sampai saat ini belum terlaksana dengan baik atau sama sekali belum terjangkau oleh undang-undang karena pemerintah masih mengira-ngira. Kewenangan apa yang harus dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah khususnya desa untuk dapat mengatur wilayahnya sendiri.

Menurut Thompson ciri-ciri *bad government* yaitu:

1. Tidak adanya pemisahan yang jelas antara kekayaan dan sumber-sumber milik rakyat dan milik pribadi.
2. Tidak adanya aturan hukum yang jelas dan sikap pemerintah yang tidak kondusif untuk melaksanakan pembangunan.

⁴ Indonesia Legal Centre Publishing, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta, November 2008), hlm 19.

⁵ HAW, Widjaja, *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, dan Utuh*, (Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hlm 17.

Dalam penulisan skripsi ini penulis membatasi ruang lingkup, permasalahan dengan membatasi dan meninjau serta meneliti hal-hal yang berkaitan dengan pemerintahan desa karena otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh.

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan GBHN, Garis Besar Haluan Negara bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah bersatu, berdaulat, adil dan makmur, tapi kenyataannya tidak demikian. Berlakunya semua peraturan-peraturan yang telah akan menjadi undang-undang belum diberlakukan secara efektif, karena kenyataannya banyak daerah-daerah yang ingin berdiri sendiri tidak diberikan kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri, dengan dasar melihat keadaan, wilayah, masyarakat, hasil bumi, dan lain-lain yang dapat mendukung berdiri sendirinya suatu daerah tertentu, sehingga dengan demikian penulis mencoba melihat masalah dan meneliti sesuai dengan penelitian normatif dengan mengkaji beberapa buku dan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang agar penulis dapat mengetahui sampai sejauh mana pemerintah memberlakukan dan melaksanakan peraturan-peraturan tersebut. Apabila belum berlaku dengan efektif, cara-cara apa yang menjadi sebab akibat, sehingga belum terwujudnya peraturan-peraturan pemerintah daerah yang diharapkan oleh semua masyarakat Indonesia, sehingga dapat merasakan pembangunan yang merata di segala bidang.

E. Defenisi Operasional

- a. Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶
- b. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.⁷
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.⁸
- d. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁹
- e. Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut

⁶ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah*, Pasal 1 butir 2

⁷ *Ibid*, Pasal 1 butir 3

⁸ *Ibid*, Pasal 1 butir 4

⁹ *Ibid*, Pasal 1 butir 5

prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰

- f. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia .¹¹
- g. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.¹²
- h. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.¹³
- i. Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.¹⁴
- j. Peraturan kepada daerah adalah peraturan Gubernur dan/atau peraturan Bupati/Walikota.¹⁵
- k. Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang

¹⁰ *Ibid*, Pasal 1 butir 6

¹¹ *Ibid*, Pasal 1 butir 7

¹² *Ibid*, Pasal 1 butir 8

¹³ *Ibid*, Pasal 1 butir 9

¹⁴ *Ibid*, Pasal 1 butir 10

¹⁵ *Ibid*, Pasal 1 butir 11

berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia.¹⁶

F. Metode Penelitian

Pada bagian ini penulis menguraikan mengenai:

1. Tipe Penelitian

Dalam memuat suatu karya tulis ilmiah, maka perlulah kita mengambil dasar dari metode penelitian apa yang harus kita pergunakan dalam melihat suatu kasus atau permasalahan yang kita ambil atau angkat dalam suatu penulisan karya ilmiah. Sehingga dapat menjadi tulisan yang dimengerti dan berguna bagi para pembaca. Utamanya penulis menimba ilmu pengetahuan, khusus di ilmu hukum di bidang Hukum Tata Negara. Karena hukum merupakan pengetahuan yang dinamis yang setiap saat dapat berubah sesuai dengan kebutuhan masyarakat, atau organisasi tertentu yang akan dibentuk sehingga dapat terciptanya masyarakat yang tertib dan aman sesuai dengan tujuan kita bersama hidup dalam keadaan yang tertib, aman, dan damai saling menghormati satu sama lain dan tidak membeda-bedakan keyakinan seseorang karena semua makhluk hidup mempunyai kedudukan yang sama dihadapan Tuhan. Berdasarkan buku-buku, peraturan-peraturan yang ada, penulis mencoba, menulis skripsi ini dengan menggunakan metode Penelitian

¹⁶ *Ibid*, Pasal 1 butir 12

Normatif. Penelitian ini disebut juga penelitian kepustakaan (Library Research) yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menelusuri atau menelaah dan menganalisis bahan pustaka atau bahan dokumen siap pakai. Dalam penelitian hukum bentuk ini dikenal sebagai Legal Research, dan jenis data yang diperoleh disebut data sekunder. Kegiatan yang dapat dilakukan dapat berbentuk menelusuri dan menganalisis peraturan, mengumpulkan dan menganalisis vonis atau yurisprudensi, membaca dan menganalisis kontrak atau mencari, membaca dan membuat rangkuman dari buku acuan. Jenis kegiatan ini lazim dilakukan dalam penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal.

2. Sifat Penelitian

Sifat Penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah sifat penelitian deskriptif analitis, yaitu penelitian yang menggambarkan tentang asas-asas umum peraturan perundang-undangan pemerintahan desa. Ini dimaksudkan untuk memberikan data-data yang seteliti mungkin yang dapat memperkuat teori hukum.

3. Jenis data

Dalam penelitian ini data yang digunakan sebagai bahan penulisan adalah data sekunder. Dimana diperoleh dari bahan pustaka atau literatur.

a. Bahan Hukum yang Digunakan

- Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, buku-buku yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dan lain-lain.

b. Bahan Hukum Sekunder

- Penjelasan Undang-Undang.
- Laporan-laporan hukum.

c. Bahan Hukum Tersier

- Bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder.
- Contoh: Kamus, Skripsi, Disertasi.

4. Analisis data

Analisis data dilakukan dengan kualitatif untuk menemukan jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah yaitu dengan melakukan analisis terhadap asas-asas hukum yang berlaku serta peraturan perundang-undangan.

G. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Dalam Bab ini Penulis memuat Latar Belakang, Pokok Permasalahan, Ruang Lingkup Permasalahan, Tujuan Penelitian, Definisi Operasional, Metode Penelitian

BAB II PEMERINTAHAN DESA DITINJAU DARI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU DI INDONESIA

Dalam Bab ini Penulis memuat Desentralisasi, Kewenangan Pusat-Daerah, Kedudukan Desa, Pemerintahan Desa, Ruang Lingkup Pemerintahan Desa, Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

BAB III PENGERTIAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DESA

Dalam Bab ini Penulis memuat Pemerintahan Desa Ditinjau dari Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di Indonesia, Aspek Filosofis, Aspek Normatif, Aspek Kebijakan

BAB IV PEMBAHASAN DAN PENJELASAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PEMERINTAHAN DESA MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU

Dalam Bab ini Penulis memuat Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pembahasan Tentang Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, dan menurut Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 Tentang Desa

BAB V PENUTUP

Dalam Bab ini Penulis memuat Kesimpulan dan Saran