

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN PANGANDARAN
TENTANG
PENATAAN DESA



DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN
PANGANDARAN
2017

SAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sepanjang sejarah penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, otonomi daerah selalu menjadi masalah sentral yang diperdebatkan oleh berbagai kalangan . Ada era yang ditandai dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya dan ada era lain yang mencatumkan pemberian otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab , namun dengan kecenderungan yang lebih mengarah pada pergeseran kuat menuju pengutamaan dekonsentrasi.

Desa secara historis merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara dan bangsa ini terbentuk. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dengan hukum sendiri serta relatif mandiri.

Berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, telah memberikan pengaruh terhadap eksistensi desa. Apakah kemudian desa menjadi institusi yang otonom atau merupakan

bagian dari organ pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang paling rendah

Keadaan tersebut, dapat dilihat dalam Pembagian wilayah atau teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur di dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa

"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang"

Ketentuan tersebut mengandung 2 (dua) hal, yaitu; pertama, pembagian teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, dan Kabupaten/Kota. Kedua, setiap daerah memiliki pemerintahan daerahnya masing-masing. Hal ini menunjukkan bahwa pembagian wilayah dan pemerintahan di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya sampai pada wilayah Kabupaten/Kota

Lebih lanjut, dalam ketentuan Undang-undang No 32 Tahun 2004 yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang No 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa, "Dalam pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa." Berdasarkan hal tersebut maka dapat diasumsikan bahwa sebagai sub sistem pemerintahan di bawah Kabupaten/Kota masih secara teritorial

wilayah desa berada di dalam wilayah Kabupaten/Kota. Dengan kata lain, bahwa wilayah atau teritorial desa merupakan wilayah yang paling kecil di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini mempertegas dominasi negara dan pemerintah terhadap keberadaan desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga pengakuan terhadap kemandirian desa berdasarkan susunan asli dan hak asal-usul menjadi sulit untuk diwujudkan

Peningkatan pengakuan terhadap keberadaan Desa dimulai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (yang selanjutnya disebut Undang-Undang Desa), bahwa pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia diakui dan diberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pemerintah desa selain menjalankan tugasnya dalam bidang Pemerintahan dan bidang Pembangunan, juga melaksanakan tugas pemerintahan dalam bidang kemasyarakatan. Dimana dalam bidang kemasyarakatan, kepala desa dan perangkat desa berperan aktif dalam menangani tugas dalam bidang kemasyarakatan ini. Pemerintah Desa turut serta dalam membina masyarakat desa, seperti yang kita ketahui Pemerintah Desa

mempunyai kewajiban menegakkan peraturan perundang-undangan dan memelihara ketertiban dan ketentraman masyarakat. Dalam pelaksanaan tugasnya tersebut Pemerintah Desa juga perlu menyelenggarakan pembangunan wilayahnya untuk menunjang penyelenggaraan Desa.

Kabupaten Pangandaran merupakan Kabupaten hasil dari pemekaran dari Kabupaten Ciamis yang secara resmi menjadi daerah otonom pada tahun 2012 yang memiliki 10 Kecamatan dan 93 Desa. Kabupaten Pangandaran menempati peringkat ke 18 pada deretan daftar "Kabupaten /Kota Dengan Jumlah Desa Terbanyak di Provinsi Jawa Barat" dengan jumlah sebanyak 93 desa yang tersebar di 10 kecamatan, dan diikuti di bawahnya sebanyak 8 kelurahan yang masing-masingnya "tidak terdapat desa". Dengan gambaran tersebut, bisa dikatakan bahwa Kabupaten Pangandaran merupakan "Kabupaten dengan Jumlah Desa Paling Sedikit di Provinsi Jawa Barat".

Percepatan pembangunan desa menjadi fokus Pemerintah Kabupaten Pangandaran, tepatnya sejak diberlakukannya Undang-undang No 6 tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah No 47 Tahun 2015. Hal ini mendorong pemerintah Pangandaran gencar melakukan gerakan-gerakan untuk memaksimalkan potensi-potensi yang ada di desa untuk bisa lebih dikelola dengan lebih optimal. Untuk itu saat ini pemerintah

Kabupaten Pangandaran berusaha untuk melakukan penyusunan kebijakan tentang Desa sebagai payung hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Pangandaran.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dalam rangka untuk menyusun kebijakan tentang desa di Kabupaten Pangandaran perlu dilakukan penyusunan kajian dalam bentuk Naskah Akademik agar kebijakan yang dihasilkan nanti benar-benar menjadi peraturan atau kebijakan yang dapat dilaksanakan dan sesuai dengan kepentingan masyarakat desa di Kabupaten Pangandaran.

B. Rumusan Masalah

Isu hukum dari penelitian atau penyusunan Naskah Akademik ini adalah mengenai penyelenggaraan pemerintahan Desa di Kabupaten Pangandaran, dengan memfokuskan pada permasalahan sebagai berikut :

1. Permasalahan apa yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Pangandaran dengan adanya reformasi kebijakan tentang desa sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi

2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah tentang desa di Kabupaten Pangandaran?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Lenlang desa tersebut.

C. Maksud dan Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui permasalahan apa yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Pangandaran dengan adanya reformasi kebijakan tentang desa sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi
2. Untuk mengetahui alasan mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah tentang desa di Kabupaten Pangandaran
3. Untuk mengetahui pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang desa tersebut

Adapun kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, baik bagi lembaga atau pejabat yang berwenang maupun bagi masyarakat yang hendak menggunakan hak partisipasinya.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum, dengan langkah-langkah sebagai berikut

Pertama, melakukan studi tekstual, yakni menganalisis secara kritis terhadap pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan, yakni Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 berikut peraturan pelaksanaannya. Studi tekstual dilakukan guna:

- a. menemukan makna yang terjalin dalam suatu teks hukum dengan melakukan kontemplasi terhadap banyak pesan dalam teks hukum dan mencari relasi diantara bagian-bagian dari teks hukum itu;
- b. menemukan dan menjelaskan makna teks hukum itu dan implikasinya terhadap kepala desa dan perangkat

desa dalam konstelasi hubungan tata kerja pemerintah desa.

Kedua, melakukan studi empirik: (1) dengan melakukan identifikasi dan analisis kebijakan mengenai desa di Kabupaten Pangandaran dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 serta peraturan pelaksanaannya; dan (2) untuk mendapatkan data empiric tentang pengalaman dan pemahaman dari para pejabat di lingkungan Perangkat daerah (PD) yang membidangi desa dan dari para kepala desa dan perangkat kepala desa. Studi empirik dilakukan dengan cara mengajukan kuesioner (daftar tanya), wawancara, dan dan FGD.

BAB II

LANDASAN TEORI DAN EMPIRIK MENGENAI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA

A. Landasan Teoritik

1. Pengertian dan Peranan Asas Hukum

Dalam ilmu hukum yang dimaksud dengan asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut.¹

Lebih lanjut, beberapa pakar seperti **Paul Scholten**, yang memberikan pengertian asas hukum sebagai berikut :

"Asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya dimana ketentuan-ketentuan

¹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Huk-um: Sebuah Pen.gantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 5.

dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya".²

Kemudian **Satjipto Rahardjo**, mengartikan asas hukum sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai *basic truth* atau kebenaran asasi, sebab melatui asas-asas hukum itulah pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum. Dengan demikian, asas hukum menjadi semacam sumber untuk menghidupi tata hukumnya dengan nilai-nilai etis, moral, dan sosial masyarakatnya.³ Asas-asas hukum berfungsi untuk menafsirkan aturan-aturan hukum dan juga memberikan pedoman bagi suatu perilaku. Asas hukum pun menjelaskan dan menjustifikasi norma-norma hukum, dimana di dalamnya terkandung nilai-nilai ideologis tertib hukum.⁴

Smits, memberikan pandangannya bahwa asas hukum memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu : *Pertama*, asas-asas hukum memberikan keterjalinan dari aturan-aturan hukum yang tersebar; *Kedua*, asas-asas hukum dapat difungsikan untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah baru yang muncul dan

² J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 119-120.

³ Satjipto Rahardjo, *Peranan Dan Kedudukan Asas-asas Hukum Dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Masalah Sunaryati Hartono)*, Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19-20 Oktober 1988, tanpa halaman.

⁴ R.J. Jue, *Grondbeginselen van het recht*, Groningen, 1980, hlm. 63.

membuka bidang-bidang liputan masalah baru. Dari kedua fungsi tersebut, diturunkan fungsi *ketiga*, bahwa asas-asas dalam hal-hal demikian dapat dipergunakan untuk "menulis ulang" bahan-bahan ajaran hukum yang ada sedemikian rupa, sehingga dapat dimunculkan solusi terhadap persoalan-persoalan baru yang berkembang.^s

Merujuk pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa asas-asas hukum bertujuan untuk memberikan arahan yang layak/pantas menurut hukum (*rechtmatig*) dalam hal menggunakan atau menerapkan aturan-aturan hukum. Asas hukum berfungsi sebagai pedoman atau arahan orientasi berdasarkan mana hukum dapat dijalankan. Asas-asas hukum tersebut tidak saja akan berguna sebagai pedoman ketika menghadapi kasus-kasus sulit, tetapi juga dalam hal menerapkan aturan.

2. Produk Hukum Daerah (Perda) Sebagai Produk Politik

Negara Republik Indonesia merupakan satu-satunya Negara yang berbentuk kepulauan yang di dalamnya terkandung aspek ideology, politik, ekonomi, social, budaya, pertahanan dan keamanan. Keseluruhan aspek itu harus disatukan secara intensif

^s J.M. Smits, *Het vertrouwensbeginsel en de contractuele gebondenheid*, diss, RUL 1995, Arnhem, 1995, hlm. 68-69.

demi mencegah terjadinya disintegrasi daerah. Negara-negara yang berciri khas demokrasi konstitusional, undang-undang memiliki fungsi membatasi kekuasaan pemerintah sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang wenang. Dengan demikian, hak-hak warga Negara lebih terlindungi

Oleh sebab itu perubahan-perubahan yang terjadi dalam kebijakan Peraturan Daerah tidak semata-mata mengekor dinamika pembangunan dan pengembangan suatu daerah tetapi juga mengatur seta membatasi ruang gerak pemerintah daerah agar tidak melakukan tindakan semena-mena kepada rakyat.

Berdasarkan hal di atas, maka diperlukan politik hukum yang baik pengertian politik hukum adalah arah kebijakan (*legal policy*) yang dibuat resmi oleh negara, mengenai hukum apakah yang akan diperlukan untuk mencapai tujuan Negara. Dalam arti sempit, hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan Negara sehingga pembuatan hukum baru atau pencabutan hukum lama oleh Negara harus dijadikan langkah untuk mencapai tujuan Negara⁶

Politik hukum sangat erat kaitannya dengan penggunaan kekuasaan di dalam mengatur Negara, bangsa dan rakyat.

⁶ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amanemen Konstitusi*, hal.'18

Dikaitkan dengan politik hukum di daerah, maka politik hukum sesungguhnya diejawantahkan dalam nuansa kehidupan bersama pada masyarakat daerah.

Maka politik hukum di daerah harus terwujud dalam sluruh jenis perda. Hal tersebut ditujukan agar terjadi kepastian hukum dalam pelaksanaan yang dilakukan oleh seluruh elemen masyarakat di daerah.

Menurut tujuan teori hukum Timur, umumnya hanya menekankan pada tujuan hukum yaitu keadilan dan keharmonisan adalah kedamaian. Maka bangsa Indonesia seharusnya melakukan perubahan dalam menentukan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada kultur masyarakat⁷

3. Teori Pembentukan Praturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan mudah diterapkan di masyarakat merupakan salah satu pilar utama bagi penyelenggaraan suatu Negara. Jika kita membicarakan Ilmu Perundang-undangan, maka membahas pula proses pembentukan membentuk peraturan Negara, dan sekaligus seluruh peraturan Negara yang merupakan hasil dari

⁷ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicilaprueence)*, hal.212-213

pembentukan peraturan-peraturan Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Peraturan perundang-undangan yang baik, harus memenuhi syarat sebagai berikut

- a. Landasan Filosofis (*Pilosofische grondslag*) Satuan rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idea der waarheid*), dan cita-cita keadilan (*idee der gerechtigheid*), dan cita-cita kesusilaan (*idee der zedelijkheid*).
- b. Landasan Sosilogis (*sociologische grondslag*) Suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, hokum yang dibentuk harus sesuai dengan hokum yang hidup (*living law*) di masyarakat.
- c. Landasan Yuridis (*rechtsgrond*) Suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hokum atau dasar hokum atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi.

4. Pemerintah Desa

Semangat Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang meletakkan posisi desa yang berada di bawah Kabupaten tidak koheren dan konkrue dengan nafas lain dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan pada kewenangan asal usul ini menunjukkan bahwa Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 menganut prinsip pengakuan (rekognisi). Kosekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah "Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada desa

Undang Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepada desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa gineologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa atau karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk

ataupun heterogen, maka otonomi desa yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa itu sendiri. Dengan demikian, urusan pemerintahan yang menjadi

B. Landasan Empiris

1. Gambaran Umum Kabupaten Pangandaran

Terbentuknya Kabupaten Pangandaran sebagai sejarah baru, berdasarkan hasil sidang Paripurna DPR RI dan Menteri Dalam Negeri, Kamis 25 Oktober 2012, kabupaten Pangandaran disetujui menjadi kabupaten baru sebagai pemekaran dari kabupaten Ciamis Jawa Barat.

Kabupaten Pangandaran secara administratif terbagi atas 10 Kecamatan yang terdiri dari sejumlah Desa dan Kelurahan, dengan pusat pemerintahan di wilayah kecamatan Parigi, adapun yang masuk kepada administrasi kabupaten Pangandaran adalah :

1. Kecamatan Cigugur;
2. Kecamatan Cijulang;

3. Kecamatan Cimerak;
4. Kecamatan Kalipucang;
5. Kecamatan Langkaplancar;
6. Kecamatan Mangunjaya;
7. Kecamatan Padaherang;
8. Kecamatan Pangandaran;
9. Kecamatan Parigi;
10. Kecamatan Sidamulih.

Kabupaten Pangandaran secara geografis berada pada koorclinat 108 Bujur Timur dan 07 41- 07 50 Lintang Selatan dan memiliki luas wilayah 61 Km dengan luas laut dan pantai dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

Sebelah Utara : Kabupaten Ciamis dan Kota Banjarsari

Sebelah Timur : Kabupaten Cilacap

Sebelah Selatan : Samudra Hindia

Sebelah Barat : Kabupaten Tasikmalaya

Selain itu juga Kabupaten Pangandaran memiliki posisi yang strategis, dimana posisi yang dimiliki Pangandaran adalah :

1. Kawasan Strategis Nasional (KSN)
2. Kawasan Strategis Provinsi (KSP)
3. Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN)

Berdasarkan letak geografisnya, Kabupaten Pangandaran berada pada posisi strategis yang dilalui jalan nasional lintas Jawa Barat-Jawa Tengah dan jalan nasional Jawa Barat selatan. Dalam konteks pengembangan wilayah provinsi Jawa Barat Kabupaten Pangandaran memiliki dua kawasan andalan, yaitu kawasan andalan priangan timur dengan arahan pengembangan untuk kegiatan pertanian, kehutanan, perikanan, kelautan dan pariwisata serta kawasan andalan pangandaran dengan kegiatan unggulan kepariwisataan dan bisnis kelautan

Kabupaten Pangandaran terletak pada lahan dengan keadaan morfologi datar bergelombang sampai pegunungan, kemiringan lereng berkisar antara 0 - > 40% dengan sebaran 0-2% terdapat dibagian tengah-timur laut keselatan dan 2-> 40% tersebar hampir diseluruh kecamatan.

2. Kebijakan Penataan Desa Dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Desa

Desa, berdasarkan Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945, merupakan unit pemerintahan terkecil dan terdepan

dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan sekaligus menjadi institusi terdepan untuk menguatkan karakter dan jati diri masyarakat di Indonesia. Mengingat pentingnya peran desa, Kemendagri melalui Direktorat Jenderal Bina Pernerintahan Desa bertugas merurnuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pembinaan pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu yang sangat penting adalah merumuskan kebijakan di bidang fasilitasi penataan dan administrasi pemerintahan desa.

Desa menurut UU Nomor 6 Tahun 2014, mempunyai peran yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. "Bahkan bila dicermati, hampir sebagian besar kebijakan bermuara dan tidak akan terlepas dari peran pernerintah desa. Desa merupakan pangkal penting pemerintahan negara. Negara dibangun dari desa. Itulah citacita yang melatarbelakangi lahirnya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pemerintahan Desa sering dijuluki sebagai etalase atau garis depan pemerintahan . "Memang pada kenyataannya desa bersentuhan langsung dengan kepentingan, kebutuhan, serta aspirasi masyarakat setempat. Kedudukan desa sangat strategis karena secara langsung membentuk citra pemerintah.

Karena itu, pemerintah dan pemerintah daerah sudah seharusnya memberikan kesernpatan yang lebih besar kepada

desa untuk mengembangkan diri, memikirkan dan memprioritaskan serta mengelola kebutuhan masing-masing, dengan tidak mengesampingkan pengawasan dan pembinaan yang berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan semangat UU Desa dalam menuju terwujudnya masyarakat maju, mandiri, dan sejahtera. Karena posisi desa yang strategis, pemerintah memberikan perhatian besar untuk meningkatkan peran pemerintah desa dalam mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Perhatian besar pemerintah terhadap desa ditunjukkan dengan lahirnya Undang-Undang (UU) Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. UU ini merupakan basis *community based on development*. UU Desa mengatur bagaimana memperkuat pemerintahan desa dan memberdayakan masyarakat melalui percepatan tata kelola pemerintahan desa yang baik guna mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan desa yang bersih, efektif, efisien, demokratis dan akuntabel. "Dengan regulasi ini pemerintah berkomitmen menjadikan desa sebagai unit pemerintahan yang maju, mandiri dan sejahtera melalui pemberian otoritas dalam menyusun perencanaan, pelaksanaan sampai pada pemanfaatan dan pemeliharaan hasil-hasil pembangunan desa,

Penataan manajemen pemerintahan desa ditetapkan berbagai kebijakan mulai dari aspek pembinaan personel dan kelembagaan, ketatalaksanaan, khususnya terkait dengan

pelayanan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Minimal Desa, yang diharapkan mampu mempercepat peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat desa guna perwujudan kesejahteraan umum sesuai kewenangan desa dengan mendekalkan pelayanan kepada masyarakat, mempermudah pelayanan kepada masyarakat, keterbukaan pelayanan kepada masyarakat dan efektivitas pelayanan kepada masyarakat yang pada akhirnya akan mempercepat pelayanan kepada masyarakat, hal tersebut diharapkan mampu menjadi alat kontrol terhadap kinerja pemerintah desa.

Dalam implementasi proses penataan administrasi pemerintahan desa, terdapat tantangan yang begitu besar, antara lain, kapasitas dan kualitas pelayanan aparatur pemerintahan desa yang terbatas, akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan pemerintahan desa yang sulit, dan belum optimalnya koordinasi antar Kementerian/Lembaga serta pemerintah daerah dalam pembinaan Desa.

BAB III

ANALISIS DAN KAJIAN TERHADAP PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar 1945

Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) menentukan pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil ditetapkan dengan undang undang dengan memandang dan mengingat hak hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Tidak terdapat kata "desa" dalam ketentuan ini.

Sekalipun tidak ada pengaturan secara tegas mengenai desa sebagai satuan pemerintahan daerah atau sebagai satuan paling bawah dalam struktur pemerintahan negara. Namun, dalam perkembangan undang undang tentang pemerintahan daerah selalu merujuk pada ketentuan konstitusional tersebut.

UUD 1945 tidak secara tegas mengatur perihal desa, namun pembentukan undang undang tentang desa atau pembentukan undang undang tentang pemerintahan daerah yang di dalamnya mengatur perihal desa merujuk Pasal 18 UUD 1945 dan mencantumkanannya sebagai dasar hukum.

Uraian tersebut di atas juga menunjukkan, berdasarkan konteks kelahiran perubahan Pasal 18 UUD 1945, perihal pemerintahan desa dicakup dalam Pasal 18 ayat (7) UUD 1945.

B. Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU 6/2014). Undang-undang No 6 Tahun 2014 mencantumkan Pasal 18 dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 sebagai dasar hukum pembentukannya. Penjelasan Umum Undang-undang No 6 Tahun 2014 memperjelas penggunaan kedua pasal itu sebagai dasar hukum pembentukan Undang-undang No 6 tahun 2014

Tujuan ditetapkannya pengaturan Desa dalam Undang Undang ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu

1. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia

2. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa
4. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama
5. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
6. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
7. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
8. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan

C. Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014

Pertanyaan yang penting diajukan adalah apakah PP 43/2014 mengatur mengenai struktur organisasi dan tata kerja pemerintah desa diatur dengan atau dalam peraturan daerah?. Untuk itu perlu ditelusuri pasal pasal PP No 43 Tahun 2014 berkenaan dengan peraturan daerah dan materi muatannya.

Pengaturan Desa Lebih Lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Kabupaten/Kota dalam PP No 43 Tahun 2014

Ketentuan	Substansi
Pasal 5 ayat (4)	pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional.
Pasal 13 ayat (5)	Pembentukan Desa persiapan menjadi Desa
Pasal 18 ayat (3)	Pembentukan Desa melalui penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru
Pasal 22 ayat (7)	Perubahan status Desa menjadi kelurahan
Pasal 29 ayat (3)	menetapkan desa dan desa adat hasil inventarisasi Desa yang ada yang telah mendapatkan kode Desa yang dilakukan oleh Pemerintah daerah kabupaten/kota.

D. Permendagri No 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa

Permendagri No. 1 tahun 2017 yang mengatur tentang Penataan Desa telah diterbitkan Pemerintah lewat Kementerian Dalam Negeri. Peraturan menteri dalam negeri ini mengatur

bagaimana proses dan tatacara pembentukan sebuah desa di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Masyarakat perlu memaknai pemekaran desa sebagai cita-cita pemerintah daerah untuk mensejahterakan masyarakat dengan lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat disetiap pemerintahan desa.

Penataan dan pemekaran desa harus dilaksanakan, karena jumlah masyarakat saat ini tidak sebanding lagi dengan pelayanan yang dapat diberikan. Saat ini satu desa terdiri dari puluhan ribu jiwa. Karena itu pelayanan satu desa saja tidak mungkin bisa diberikan secara maksimal

Pada dasarnya penataan desa oleh pemerintah pusat bertujuan, untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan , mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan, dan meningkatkan daya saing

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS PEMBENTUKAN PERDA TENTANG PENATAAN DESA KABUPATEN PANGANDARAN

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis menggambarkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum itu, teruraikan dalam Pembukaan UUD 1945, pada alinia keempat

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang - Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu

susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan /Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum itu berkenaan tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial

Hukum Tata Negara Indonesia menganut paham bahwa Pemerintah Negara Indonesia tidak hanya Pemerintah Pusat, tapi juga mencakup pemerintahan daerah. Ini ditunjukkan oleh Pasal 18 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18 ayat (1) UUD 1945)

2. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang undanG ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945)

Sekalipun Pasal 18 UUD 1945 tidak menentukan Desa sebagai Daerah Otonom, namun praktik pembentukan undang undang mengenai pemerintahan daerah dan desa serta konteks kelahiran Pasal 18 UUD 1945 menunjukkan Desa merupakan satuan pemerintahan terendah yang berada di kabupaten / kota, yang dicakup dalam Pasal 18 ayat (7) UUD 1945, sebagaimana telah diuraikan dalam Bab III di atas

Desa, yang memiliki pemerintahan desa dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia, memiliki hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia. Ini sejalan dengan dasar pertimbangan Undang-undang No 6 Tahun 2014, yang dalam Menimbang huruf a dan huruf menyatakan:

- a. bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita cita kemerdekaan berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;