

BAB II

TUGAS DAN WEWENANG PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGAWASAN PRODUK HUKUM DESA BERDASARKAN UNDANG- UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

A. Pengertian Hukum

Dibentuk Hukum merupakan suatu cara untuk melakukan perubahan semenjak Indonesia mulai membangun Negara modern di Tahun 1945. Pandangan-pandangan Kepemimpinan Nasional dalam membangun yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun merupakan satu bentuk dari Kebijakan Hukum dalam Kerangka Garis Besar Haluan Negara. Kesadaran Masyarakat untuk membentuk suatu pemerintahan dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara telah terkristalisasi pada Pancasila yang merupakan Dasar Negara Indonesia.³⁴

Membicarakan hukum sebagai sarana atau cara maka sebenarnya hukum telah memasuki pada konsep yang modern, hukum telah menjadi satu alat untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia. Hukum menjadi alat untuk mengubah suatu keadaan yang masyarakat inginkan dan dicita-citakan secara kolektif.

³⁴ Sumber :<http://www.spengetahuan.com/2015/02/20-pengertian-hukum-menurut-para-ahli-terlengkap.html>

Hukum Menurut Para Ahli

Eksistensi hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat adalah memiliki tujuan yang ingin diwujudkan. Tujuan secara etimologi adalah sesuatu yang ingin dicapai atau diwujudkan oleh hukum.

Menurut Prof. Subekti SH

Tujuan hukum adalah mengabdikan pada tujuan negara yang pada pokoknya tujuan negara adalah mewujudkan kemakmuran dan memberikan kebahagiaan pada rakyat di negaranya. Tujuan hukum tidak hanya untuk memperoleh keadilan tetapi harus ada keseimbangan antara tuntutan kepastian hukum dan tuntutan keadilan hukum. Hal tersebut dinyatakan dalam bukunya yang berjudul Dasar-dasar hukum dan pengadilan.

Soerjono Soekanto Mempunyai berbagai arti:

1. Hukum dalam arti ilmu (pengetahuan) hukum
2. Hukum dalam arti disiplin atau sistem ajaran tentang kenyataan
3. Hukum dalam arti kadah atau norma
4. Hukum dalam arti tata hukum/hukum positif tertulis
5. Hukum dalam arti keputusan pejabat
6. Hukum dalam arti petugas

7. Hukum dalam arti proses pemerintah
8. Hukum dalam arti perilaku yang teratur atau ajeg
9. Hukum dalam arti jalinan nilai-nilai

Tujuan Hukum:

Tujuan hukum dapat dikaji melalui 3 teori, yaitu:

1. Teori Keadilan (Teori Etis) Aristoteles

Yaitu sudut pandangannya yang menyatakan bahwa hukum itu bertujuan semata-mata untuk mencapai keadilan antara warga masyarakat. Yang pertama kali menganut teori ini adalah Aristoteles yang terkenal dengan “Teori Etis” yang dikemukakannya dalam buku *Ethica Nicomachea* dan *Rhetorica*. Ia mengajarkan bahwa tugas hukum adalah memberikan keadilan pada warga masyarakat.

2. Teori Utility (Kemanfaatan) Jeremy Bentham

Teori utility/ kemanfaatan ini yaitu Jeremy Bentham yang terkenal dengan teori utilitasnya (kegunaan) berpendapat bahwa hukum itu harus memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat luas. Jadi hukum itu bisa saja mengorbankan kepentingan individu/perorangan asalkan kepentingan masyarakat luas terpenuhi.

3. Kepastian Hukum (Yuridis Formal) Van Kan

Yang menganut pertama kali teori ini adalah Kan Van dengan mengatakan bahwa hukum itu bertujuan untuk menjaga kepentingan tiap manusia/orang sehingga tidak dapat diganggu. Jadi meskipun aturan atau pelaksana hukum terasa tidak adil dan tidak memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat banyak tidak menjadi masalah asalkan kepastian hukum terwujud.

B. Pengertian Pemerintah

1) Pemerintah dan pemerintahan

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu, sedangkan dalam mengelola kekuasaannya yang diberikan kewenangan dalam menjalankan kekuasaan yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan disebut dengan pemerintahan.

Pemerintahan merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan negara.

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kegiatan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara.³⁵

³⁵Sumber : <http://irwansahaja.blogspot.co.id/2015/02/pengertian-pemerintahan.html>

2) Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah merupakan subsistem dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk itu maka tugas-tugas negara/pemerintah merupakan tugas-tugas pemerintah daerah juga namun tidak semua tugas-tugas ataupun urusan-urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah dengan pertimbangan keadaan dan kemampuan daerah serta kepentingan nasional.

Pemerintah merupakan suatu organisasi yang mempunyai tujuan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Kemampuan aparatur yang ada di lembaga pemerintah sangat penting arti dan keberadaannya dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan kepada publik. Sarana dan prasarana yang lengkap tanpa ditunjang dengan kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas, maka lembaga tersebut sulit untuk maju dan berkembang.

Pengembangan kemampuan SDM pada hakekatnya adalah dalam rangka meningkatkan kemampuan sehingga dapat dicapai efektivitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat berdasarkan ukuran dan target yang diharapkan. Desentralisasi telah melahirkan adanya otonomi daerah. Dengan lahirnya otonomi daerah, setiap daerah dibagi kedalam beberapa wilayah yang meliputi wilayah provinsi, kabupaten dan kota.

Peran pemerintah daerah sangat penting dalam menciptakan iklim pemerintahan daerah yang lebih maju dan mampu menghasilkan

pembangunan yang merata, luas dan bertanggung jawab. Diiringi terbitnya Undang-undang Nomor 23 tahun 2014³⁶ tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa³⁷ serta peraturan perundang-undangan lainnya.

Pada era otonomi setiap daerah harus berusaha menggali potensi yang dimiliki daerah. Sedangkan dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang lebih efisien dan efektif serta memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah agar tercipta kondisi yang harmonis antar pemerintahan.

Sesuai dengan pendapat tentang pelaksanaan Otonomi Daerah pengertian Pemerintah Daerah menurut Misdyanti dan Kartasapoetra adalah,

“ Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, Pemerintah Daerah adalah pemegang kemudi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah”(Misdyanti dan Kartasapoetra).

Pengertian lain mengenai Pemerintah Daerah tercantum dalam *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Desa* dan Kelurahan bahwa “Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

³⁶Ibid, hlm 1

³⁷ Ibid, hlm 1

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah selaras dengan azas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dapat diwujudkan dalam fungsi-fungsi pemerintah daerah. Adapun fungsi pemerintah daerah menurut Misdyanti dan R.G. Kartasapoetra adalah:

1. Fungsi otonomi

Fungsi otonomi dari pemerintah daerah adalah melaksanakan segala urusan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

2. Fungsi pembantuan

Merupakan fungsi untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

3. Fungsi Pembangunan

Fungsi ini untuk meningkatkan laju pembangunan dan menambah kemajuan masyarakat sehingga tuntutan dari masyarakatpun semakin berkembang dan kompleks

4. Fungsi lainnya

Selain ketiga fungsi diatas terdapat fungsi lainnya adalah:

- a) Pembinaan wilayah
- b) Pembinaan masyarakat

- c) Pemberian pelayanan, pemeliharaan serta perlindungan kepentingan umum. (Misdyanti dan Kartasapoetra).

Fungsi pemerintah daerah diatas dapat dikatakan bahwa pembinaan wilayah adalah upaya dari pemerintah daerah untuk meningkatkan sumber daya wilayah yang masih tertinggal, dimana wilayah-wilayah tersebut dapat diupayakan untuk meningkatkan sumber daya yang dimilikinya demi meningkatkan wilayahnya.

Adapun upaya pemerintah daerah mengenai pembinaan masyarakat adalah salah satu upaya dari pemerintah daerah untuk meningkatkan sumber daya manusia yang ada dalam suatu wilayah agar lebih mandiri dan berkualitas demi kesejahteraan keluarga dan masyarakat.

Selain fungsi pembinaan wilayah dan pembinaan masyarakat diatas maka fungsi lain dari pemerintah adalah pemberian pelayanan, pemeliharaan serta perlindungan kepentingan umum merupakan salah satu fungsi pemerintah sebagai birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan pelayanan dari pemerintah karena fungsi dari pemerintah itu sendiri adalah memberikan pelayanan misalnya pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan perlindungan kepentingan umum bagi masyarakat lemah yang ditindas oleh kaum penguasa. Perlindungan yang diberikan kepada masyarakat dengan cara memberikan advokasi terhadap kaum-kaum tertindas, misalnya adanya Lembaga Bantuan Hukum (LBH). Fungsi pemerintah menurut Bintoro dalam bukunya Inu Kencana Syafiie adalah:

“Pertama, Filsafat hidup kemasyarakatan, negara yang memberikan kebebasan cukup besar kepada anggota masyarakat untuk menumbuhkan perkembangan masyarakat, sehingga pemerintah diharapkan tidak terlalu banyak campur tangan dalam kegiatan masyarakat itu sendiri. Kedua, filsafat politik masyarakat, pemerintah sebagai pemegang mandat kepercayaan untuk mengusahakan kepentingan masyarakat secara keseluruhan, harus mengusahakan pula keadilan. Hal ini perlu dinyatakan dengan tetap memperhatikan kepentingan golongan yang lemah (kedudukan ekonominya)” (Syafiie).

Fungsi pemerintah daerah menurut Bintoro diatas maka dikatakan bahwa pemerintah memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk membangun dan mengembangkan minat serta bakat yang dimilikinya tanpa campur tangan dari pemerintah itu tetapi dilain pihak pemerintah juga sebagai pemegang mandat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta perlindungan terhadap kepentingan golongan lemah. Hal ini dapat dikatakan bahwa fungsi dari pemerintah adalah sebagai pendorong dan pemegang mandat dalam meningkatkan sumber daya manusia yang ada sehingga dapat meningkatkan kesejahteraannya.

Fungsi pemerintah menurut Prajudi dalam bukunya Inu Kencana Syafiie adalah:

Fungsi pemerintah adalah:

1. Pengaturan
2. Pembinaan masyarakat
3. Kepolisian
4. Peradilan (Syafiie)

Dari fungsi pemerintah menurut Prajudi diatas maka fungsi pengaturan adalah upaya dari pemerintah untuk mengatur masyarakat melalui peraturan atau kebijakan agar masyarakat lebih teratur. Fungsi pembinaan masyarakat adalah salah satu upaya dari pemerintah untuk meningkatkan sumber daya manusia melalui berbagai pelatihan-pelatihan keterampilan demi meningkatkan kemandirian serta kesejahteraan keluarga dan masyarakat.

3) Pengertian Pemerintah Desa

Pemerintah Desa ialah merupakan simbol formal daripada kesatuan masyarakat desa. Pemerintah desa diselenggarakan di bawah pimpinan seorang kepala desa beserta para pembantunya, mewakili masyarakat desa guna hubungan ke luar maupun ke dalam masyarakat yang bersangkutan. (menurut Dra. Sumber Saparin). Dan Pemerintah Desa mempunyai tugas membina kehidupan masyarakat desa, membina perekonomian desa, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa, mendamaikan perselisihan masyarakat di desa, mengajukan rancangan peraturan desa dan menetapkannya sebagai peraturan desa bersama dengan BPD.³⁸

C. Pengertian Tugas dan Wewenang

1) Pengertian Tugas

Tugas adalah kewajiban atau suatu pekerjaan yg harus dikerjakan seseorang dalam pekerjaannya. Dapat diartikan pula tugas adalah suatu

³⁸Sumber <http://aguzssudrazat.blogspot.co.id/2014/03/pengertian-pemerintahan-desa.html>

pekerjaan yg wajib dikerjakan atau yg ditentukan untuk dilakukan karena pekerjaan tersebut telah menjadi tanggung jawab dirinya.³⁹

2) Pengertian Wewenang

Wewenang adalah Kekuasaan menggunakan sumbardaya untuk mencapai tujuan organisasi. Wewenang (authority) merupakan kunci daripada pekerjaan seorang manajer. Arti sebenarnya dari seorang manajer dalam sebuah organisasi dan hubungannya dengan orang lain pada organisasi tersebut terlihat pada wewenang yang dimilikinya. Yang mengikat baagian-baagian daripada suatu struktur organisasi adalah hubungan wewenang. Wewenang di bagi menjadi tiga, yaitu:

a. Wewenang lini

Adalah wewenang dimana atasan melakukannya atas bawahannya langsung. Yaitu atasan langsung memberi wewenang kepada bawahannya, wujudnya dalam wewenang perintah dan tercermin sebagai rantai perintah yang diturunkan ke bawahan melalui tingkatan organisasi.⁴⁰

b. Wewenang staff

Adalah hak yang dipunyai oleh satuan-satuan staf atau para spesialis untuk menyarankan, memberi rekomendasi, atau konsultasi kepada personalia.⁴¹

³⁹ Sumber <http://annisayulia.blogspot.co.id/2012/11/tugas-wewenang-dan-tanggung-jawab.html>

⁴⁰ Sumber <http://annisayulia.blogspot.co.id/2012/11/tugas-wewenang-dan-tanggung-jawab.html>

⁴¹ Sumber <http://annisayulia.blogspot.co.id/2012/11/tugas-wewenang-dan-tanggung-jawab.html>

c. Wewenang fungsional

Adalah wewenang anggota staf departemen untuk mengendalikan aktivitas departemen lain karena berkaitan dengan tanggung jawab staf spesifik. Di dalam definisi tugas dan wewenang di atas kita dapat membedakan antara tugas dan wewenang. Tugas dapat diartikan bahwa merupakan suatu keharusan yang harus dilakukan seorang individu. Sedangkan wewenang merupakan suatu aktifitas dimana seseorang atau suatu posisi memanfaatkan sumber daya, maupun itu sumber daya manusia sekalipun untuk mencapai tujuan yg diharapkan dari suatu organisasi. Jadi dapat disimpulkan bahwa wewenang akan menghasilkan sebuah tugas bagi seorang individu yg berada di dalam jangkauan wewenang tersebut yg hasilnya akan mengakibatkan kemajuan yg berarti bagi sebuah organisasi.⁴²

3) Kewenangan

Kewenangan adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Kewenangan secara alamiah manusia sebagai makhluk social memiliki keinginan untuk diakui ekstensinya sekecil apapun dalam suatu komunitasnya, dan salah satu factor yang mendukung keberadaan ekstensi tersebut adalah memiliki kewenangan.⁴³

⁴² Sumber <http://annisayulia.blogspot.co.id/2012/11/tugas-wewenang-dan-tanggung-jawab.html>

⁴³ <http://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-kewenangan.html>

Secara umum pengertian kewenangan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu.

Sementara berbicara tentang sumber-sumber kewenangan, maka terdapat 3 (tiga) sumber kewenangan yaitu :

1. Sumber Atribusi yaitu pemberian kewenangan pada badan atau lembaga / pejabat Negara tertentu baik oleh pembentuk Undang-Undang Dasar maupun pembentuk Undang-Undang. Sebagai contoh : Atribusi kekuasaan presiden dan DPR untuk membentuk Undang-Undang.
2. Sumber Delegasi Yaitu penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari badan / lembaga pejabat tata usaha Negara lain dengan konsekuensi tanggung jawab beralaih pada penerima delegasi. Sebagai contoh : Pelaksanaan persetujuan DPRD tentang persetujuan calon wakil kepala daerah.
3. Sumber Mandat yaitu pelepasan kewenangan dan tanggung jawab masih dipegang oleh sipemberi mandat. Sebagai contoh : Tanggung jawab memberi keputusan-keputusan oleh menteri dimandatkan kepada bawahannya.

Dari ketiga sumber tersebut maka merupakan sumber kewenangan yang bersifat formal, sementara dalam aplikasi dalam kehidupan social terdapat juga kewenangan informal yang dimiliki oleh

seseorang karena berbagai sebab seperti : Kharisma, kekayaan, kepintaran, ataupun kelicikan.⁴⁴

D. Pengertian Pengawasan Produk Hukum

1) Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan sebuah proses di dalam menetapkan ukuran dari kinerja dan juga pengambilan tindakan yang dapat mendukung dalam pencapaian hasil yang diharapkan agar sesuai dengan kinerja yang sudah ditetapkan. Atau juga dapat diartikan ialah sebuah proses agar dapat memastikan bahwa segala aktivitas yang terlaksana sesuai seperti apa yang sudah direncanakan.

Pengawasan terhadap segala tindakan Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat termasuk juga keputusan-keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah sejak Otonomi Daerah diberlakukan pertama kali (UU No. 1 tahun 1945) sampai saat ini (UU No. 23 tahun 2014), mengenal tiga macam jenis pengawasan yaitu:

a) Pengawasan umum

Pengawasan umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintah Daerah dengan baik. Pengawasan umum terhadap Pemerintah Daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota/Kepala Daerah sebagai Wakil Pemerintah di

⁴⁴ <http://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-kewenangan.html>

daerah yang bersangkutan. Pengawasan ini juga dapat dipahami sebagai pengawasan terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang Pemerintah Daerah dan komponen dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri

b) Pengawasan preventif

Secara harfiah pengawasan preventif berarti pengawasan yang bersifat mencegah (pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dilaksanakan). Artinya, pengawasan ini dilakukan untuk mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam pemahaman yang lebih operasional, yang dimaksud dengan pengawasan preventif adalah pengawasan terhadap pemerintahan daerah agar pemerintah daerah tidak menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lainnya.

c) Pengawasan represif

Pengawasan represif adalah bentuk pengawasan yang dilaksanakan setelah keputusan/ketentuan itu dilaksanakan. Wujudnya adalah berupa tindakan membandingkan apakah pekerjaan yang sedang/telah dilaksanakan menurut kenyataan telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan atau prosedur-prosedur yang berlaku/ditetapkan.

Dalam konsep otonomi daerah maka jenis pengawasan ini dipahami sebagai pengawasan yang berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, maupun Keputusan Pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pengawasan ini dilakukan dalam konteks jika peraturan yang dibuat tersebut dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya

Dengan demikian dapat dipahami bahwa tujuan pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah sesungguhnya bukan untuk mengekang kinerja akan tetapi untuk meningkatkan kinerja. Pengawasan ini sepanjang pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia pernah dilakukan dengan tiga cara yaitu pengawasan secara umum, preventif dan refresif.

2) Pengertian Produk Hukum⁴⁵

a. Produk Hukum

Pengertian Produk Hukum Menurut Prof. Sudikno, hukum adalah sekumpulan peraturan – peraturan atau kaidah-kaidah bersama; keseluruhan

⁴⁵Sumber : http://www.kompasiana.com/rizkykarokaro/analisis-yuridis-terhadap-produk-hukum-yang-dibuat-berdasarkan-kewenangan-yang-bersifat-non-atributif_55485e8c547b61d20b25254e

peraturan tentang tingkah laku kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya.⁴⁶

Untuk menghasilkan produk hukum yang baik, maka dibentuk berdasarkan sumber hukum, sumber hukum dibagi menjadi dua, yakni sumber hukum materiil dan sumber hukum formil. 1) Sumber Hukum Formil Sumber hukum formil adalah tempat/sumber dimana kita dapat menemukan ketentuan-ketentuan hukum atau kaidah/kaidah hukum, serta untuk dapat mengetahui apa yang menjadi hukum positif.

Sumber hukum formil yakni:

- a) Undang-undang, yakni setiap peraturan tertulis yang dibuat oleh badan berwenang dan ditaati oleh setiap warga yang menjadi masyarakat itu.
- b) Kebiasaan dan adat istiadat
- c) Traktat, yakni perjanjian antara dua atau lebih Negara, dimana isinya mengikat Negara yang mengadakan perjanjian tersebut. Dalam suatu perjanjian tersebut berlaku prinsip *pacta sunt servanda*, dimana perjanjian harus ditepati oleh para pembuatnya.
- d) Yurisprudensi, ialah suatu putusan hakim yang tertinggi yang diakui oleh hakim-hakim di Pengadilan lainnya mengenai kasus yang hampir sama.
- e) Doktrin atau ilmu pengetahuan ialah anggapan seorang ahli hukum atau pendapat para sarjana hukum terkemuka sebagai sumber tambahan

⁴⁶Produk Hukum, Prof. Sudikno

kemudian pendapatnya itu dijadikan dasar untuk memutuskan suatu perkara.

Sahnya produk hukum, peraturan perundang-undangan adalah jika dibuat oleh lembaga yang berwenang, dan memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan agar tidak berbentur dengan peraturan perundangan lainnya. Produk hukum dibuat oleh aparat pemerintah yang berwenang, unsur aparat Pemerintah adalah elemen yang sangat penting dalam tata pemerintahan.

Kedudukan aparat pemerintah dalam menjalankan fungsinya sangat penting. Menurut Muchsan, terdapat 5 aspek untuk membahas Pemerintah, yakni: aspek struktur organisasi/lembaga pemerintah; aspek kewenangan aparat pemerintah; aspek fungsi aparat pemerintah; aspek produk hukum yang dihasilkan; aspek sarana yang diperlukan; aspek pengawasan.

Setiap Penyelenggara Negara, Pejabat Negara, dan Pejabat Pemerintahan memiliki legitimasi, yakni kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, maka aparat pemerintah diakui dan dipatuhi oleh rakyatnya sehingga kewenangan atau wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada aparat pemerintah harus memiliki legitimasi dari rakyat supaya rakyat tertib.

Pejabat administrasi atau pelaksana kebijakan publik memiliki fungsi yang diperintahkan undang-undang berfungsi memimpin masyarakat, mengendalikan pemerintahan, memberi petunjuk, menghimpun aspirasi, mengawasi, menilai, mendukung, dan melindungi masyarakat.

Dengan adanya fungsi pelayan umum ini, maka Pemerintah tidak saja melaksanakan peraturan perundang-undangan itu sendiri, oleh karenanya Pemerintah berhak menciptakan kaidah hukum konkrit guna mewujudkan tujuan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, perbuatan aparat pemerintah yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan maupun diskresi jika tidak terawasi dengan baik maka akan mudah terjadi perbuatan tercela. Dalam menjalankan roda pemerintahan, Pemerintah dalam membuat produk hukum harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dewasa ini Pemerintah harus berpegang pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Setiap pejabat negara, pejabat publik, Aparatur Sipil Negara memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Kewenangan menurut Prajudi Atmosudirdjo, “Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif.”⁴⁷

Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja.

⁴⁷ Ibid, hlm 37

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.” Kewenangan dapat diperoleh dari 3 (tiga) cara, yakni diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat.

Kewenangan atribusi diperoleh melalui Undang-Undang, kewenangan non-atributif diperoleh dari mandat ataupun delegasi. Produk hukum dapat dibuat oleh Pejabat Publik yang memiliki kewenangan yang diperoleh dari kewenangan non-atributif untuk melaksanakan pemerintahan.

a. Pengertian Produk Hukum Peraturan Daerah

Menurut Prof. Dr. Jimmly Asshiddiqie, SH., pengertian peraturan daerah adalah sebagai salah satu bentuk aturan pelaksana undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴⁸ Kewenangan peraturan daerah bersumber dari kewenangan yang telah ditentukan suatu undang-undang. Meski demikian, peraturan daerah juga dapat dibentuk untuk mengatur hal-hal yang tidak diatur secara eksplisit oleh suatu undang-undang.

Hal tersebut dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan ketentuan UUD 1945 sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (3) dan (4).

⁴⁸Sumber :<https://hukumsetda.bulelengkab.go.id/artikel/pengertian-produk-hukum-daerah-22>

Berikut ini beberapa pengertian peraturan daerah sebagaimana disebutkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pengertian peraturan daerah dalam Permendagri No 1 Tahun 2014⁴⁹ adalah sebagai berikut:

“Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah”.

Pengertian peraturan daerah tersebut dapat ditemukan dalam pasal 1 angka (4) Permendagri No 1 Tahun 2014⁵⁰ tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pengertian peraturan daerah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011⁵¹ tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dibagi dalam 2 pengertian, yakni peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.

Pengertian peraturan daerah provinsi disebutkan dalam pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

⁴⁹Permendagri No 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁵⁰ Ibid, hlm 42

⁵¹Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011⁵¹ tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

Selanjutnya pengertian peraturan daerah kabupaten/kota disebutkan dalam pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

b. Produk Hukum Peraturan Desa⁵²

Produk Hukum Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan ini berlaku di wilayah desa tertentu. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Masyarakat berhak memberikan masukan

⁵²sumber <http://educationoflaw12.blogspot.co.id/2016/02/peraturan-desa.html>
<http://desacilayung.blogspot.co.id/2012/05/pengertian-manfaat-dan-jenis-peraturan.html>

secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Desa..

Peraturan Desa dibuat, semata-mata untuk kemanfaatan masyarakat desa sebagai :

1. Sebagai pedoman kerja bagi semua pihak dalam penyelenggaraan kegiatan di desa
2. Terciptanya tatanan kehidupan yang serasi, selaras dan seimbang di desa
3. Memudahkan pencapaian tujuan
4. Sebagai acuan dalam rangka pengendalian dan pengawasan
5. Sebagai dasar .pengenaan sanksi atau hukuman
6. Mengurangi kemungkinan terjadinya penyimpangan atau kesalahan

Jenis dan ragam Peraturan Desa yang disusun dan ditetapkan bergantung pada kebutuhan penyelenggara pemerintahan di desa. Untuk itu diharapkan kepada Pemerintah Desa dan BPD agar dapat mengidentifikasi topik-topik yang perlu dibuat sebagai Peraturan Desa. Tingkat kepentingan ini hendaknya dilihat dalam kerangka kepentingan sebagian besar masyarakat agar Peraturan Desa yang dibuat benar-benar aspiratif.

Peraturan Desa juga perlu dibuat karena adanya perintah atau keharusan yang ditetapkan melalui peraturan yang lebih tinggi. Peraturan

Desa seperti ini biasanya merupakan penjabaran dan pengukuhan dari peraturan yang lebih tinggi tersebut.

Dalam pelaksanaan pembuatan produk hukum desa, harus memuat kaidah-kaidah penyusunan sebagai berikut :

1. Harus disusun oleh Pemerintah Desa/ Kepala Desa dengan BPD.
2. Harus sesuai prosedur standar.
3. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
4. Diterima secara wajar dan sesuai kondisi sosial budaya masyarakat.

Dalam era Otonomi Daerah saat ini, desa diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Dalam rangka ini, sejumlah Peraturan Desa perlu dibuat untuk mengefektifkan implementasi dari kewenangan tersebut. Sampai saat ini belum ada ketentuan yang menjelaskan secara terperinci tentang ragam Peraturan Desa yang perlu dibuat. Berikut ini beberapa usulan tentang aspek-aspek yang perlu diatur melalui Peraturan Desa: