

# REGULASI YANG BAIK:

## TEORI, PRAKTIK, DAN EVALUASI

Kumpulan Pemikiran Mengenai  
Perundang-Undangan Indonesia  
Dari Murid dan Kolega  
Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L



### **Editor**

Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D.  
Rahayu Prasetianingsih, S.H., M.H.

### **Editor Teknis**

Ratu Durotun Nafisah, S.H., LL.M.  
Deden Rafi Syafiq Rabbani  
Zulfa Nabila Puteri

# **REGULASI YANG BAIK: TEORI, PRAKTIK, DAN EVALUASI**

Kumpulan Pemikiran Mengenai Perundang-Undangan Indonesia Dari Murid  
Dan Kolega Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L

## **EDITOR:**

Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D.

Rahayu Prasetianingsih, S.H., M.H.

## **Editor Teknis**

Ratu Durotun Nafisah, S.H., LL.M.

Deden Rafi Syafiq Rabbani

Zulfa Nabila Putri

Copyright @2021, Giri Ahmad Taufik, Rahayu Prasetianingsih, dkk  
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian  
atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Cetakan 1, Oktober 2021  
Diterbitkan oleh Unpad Press  
Graha Kandaga, Gedung Perpustakaan Unpad Jatinangor, Lt I  
Jl. Raya Bandung - Sumedang (Ir. Soekarno) KM 21, Jatinangor - Sumedang  
45363 -Jawa Barat-Indonesia  
Telp. (022) 84288888 ext 3806, Situs: <http://press.unpad.ac.id>  
email: [press@unpad.ac.id](mailto:press@unpad.ac.id)/[pressunpad@gmail.com](mailto:pressunpad@gmail.com)/[pressunpad@yahoo.co.id](mailto:pressunpad@yahoo.co.id)  
Anggota IKAPI dan APPTI

Editor Ahli/ Reviewer: Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D, Rahayu  
Prasetianingsih, S.H., M.H  
Editor Teknis:  
Ratu Durotun Nafisah, S.H., LL.M.  
Deden Rafi Syafiq Rabbani  
Zulfa Nabila Putri  
Tata Letak dan Desainer Sampul : Asry

Judul Buku : REGULASI YANG BAIK: TEORI, PRAKTIK, DAN EVALUASI  
KumpulanPemikiran Mengenai Perundang-Undangan Indonesia Dari Murid Dan  
Kolega Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L.

Editor: Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D. Rahayu Prasetianingsih, S.H., M.H.  
dkk

Cet. 1 - Jatinangor; Unpad Press; 2021  
viii + 580 h, 25 cm  
ISBN : 978-623-352-107-9

## Sambutan Dekan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Assalamualaikum Wr. Wb.,

Saya sangat senang Panitia meminta saya untuk memberikan kata sambutan dalam buku ini. Sesuai dengan tujuannya, buku ini didedikasikan dalam rangka memperingati 80 Tahun Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L. Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Buku ini sengaja didedikasikan oleh para sahabat, kolega, dan murid-muridnya dari kalangan akademisi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dan Universitas lain di Indonesia maupun manca negara. Kegiatan seperti ini tentu sangat positif sebagai salah satu bentuk penghargaan dan penghormatan bagi seorang guru.

Sebagai pimpinan Fakultas dan sebagai pribadi saya mengenal Prof. Bagir Manan sebagai sosok ilmuwan yang berpengalaman tidak hanya pada bidang akademik melainkan pula telah banyak berkiprah menjadi praktisi dengan berbagai kontribusinya pada beberapa jabatan penting di pemerintahan diantaranya pernah menjadi Direktur Perundang-undangan yang kemudian berlanjut menjadi Direktur Jenderal Hukum dan Perundang-undangan pada Departemen Kehakiman RI, Anggota Komisi Ombudsman Nasional, dan puncak karirnya saat menjadi Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Setelah beliau pensiun sebagai Guru Besar dari Fakultas Hukum Unpad pada Tahun 2011, beliau masih tetap aktif pada beberapa kegiatan akademik dengan masih bersedia memberikan kuliah-kuliah umum dan menguji tugas akhir mahasiswa baik pada jenjang Sarjana, Magister, maupun jenjang Doktor Ilmu Hukum. Kegiatan non akademik juga masih dijalani diantaranya menjadi Ketua Dewan Pers serta kegiatan lainnya.

Buku yang ditulisnya mengenai Dasar-Dasar Perundang-undangan, maupun berbagai tulisan lainnya dalam buku, makalah, maupun artikel yang ditulisnya menunjukkan bagaimana pemikiran-pemikiran Prof. Bagir Manan tentang ilmu perundang-undangan dan menjadi referensi penting dalam mempelajari Ilmu Perundang-undangan di Fakultas Hukum.

Buku yang diberi judul *Regulasi Yang Baik: Teori, Praktik, dan Evaluasi* ini cukup lengkap membahas mengenai bagaimana peraturan perundang-undangan dari pandangan teoretis serta praktiknya, yang tentu sejalan dengan salah satu bidang ilmu hukum yang dialami oleh Prof. Bagir Manan, diharapkan dapat

memberikan kontribusi pemikiran yang dapat menjadi salah solusi dari berbagai permasalahan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Melalui kalimat sambutan yang singkat ini meskipun tidak dapat memberi gambaran mengenai sosok, kiprah dan pengabdian Prof. Bagir Manan secara lengkap dan utuh, namun semoga dapat menjadi contoh pembelajaran bagi kita semua dalam berkiprah di dunia hukum.

Akhir kata yang dapat saya sampaikan adalah do'a dan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada Prof. Bagir Manan. Semoga Allah SWT senantiasa memberi berkah atas usia beliau, memberikan perlindungan dan karunia kesehatan, serta kekuatan untuk terus berkiprah. Terima kasih atas pengabdian dan dedikasi bapak yang selama ini masih terus diberikan kepada Fakultas, Universitas, bangsa, dan negara.

Terima kasih.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Bandung, 21 Oktober 2021

Dekan,

Dr. Idris, S.H., M.A.

## DAFTAR ISI

.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
SAMBUTAN DEKAN .....	III
DAFTAR ISI .....	V
EDITORIAL .....	1
BAGIAN PERTAMA .....	7
TEORI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN: PENCARIAN LANDASAN PARADIGMATIK DAN TEORETIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN YANG BAIK .....	7
<b>HUKUM ISLAM DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA SUATU PERBINCANGAN PARADIGMATIK .....</b>	<b>8</b>
Aidul Fitriadi Azhari .....	8
<b>MEMBANGUN SISTEM HUKUM NASIONAL BERBASIS NILAI PANCASILA</b>	<b>25</b>
Moh. Fadli .....	25
<b>PENAFSIRAN KONSTITUSI BERDASARKAN PANCASILA DENGAN PENDEKATAN YANG HOLISTIS, INTEGRATIF, DAN DINAMIS .....</b>	<b>47</b>
Satya Arinanto dan Dodi Haryono .....	47
<b>KEKUATAN HUKUM (<i>RECHTSKRACHT</i>) PEMBERLAKUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>70</b>
Asep Warlan Yusuf .....	70
<b>LEGISPRUDENCE DALAM PENCIPTAAN NORMA HUKUM OLEH LEMBAGA LEGISLATIF DI INDONESIA .....</b>	<b>79</b>
Bayu Dwi Anggono dan Nando Yussele Mardika .....	79
<b>TEORI PEMBENTUKAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>94</b>
Febrian, Iza Rumesten RS .....	94
<b>QUO VADIS PERUNDANG-UNDANGAN ERA GLOBALISASI: KONTEMPLASI PENDIDIKAN HUKUM DI INDONESIA .....</b>	<b>115</b>

Elita Rahmi .....	115
<b>KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM PERUBAHAN SISTEM KETATANEGARAAN INDONSEIA .....</b>	<b>130</b>
Maria Farida Indrati.....	130
<b>PENERAPAN ASAS KEJELASAN TUJUAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERHADAP PERUBAHAN PENGATURAN BATAS USIA MINIMUM HAKIM KONSTITUSI .....</b>	<b>143</b>
Vinda Agustina, Zulkarnain Ridlwan, dan Muhtadi .....	143
<b>POTRET PERKEMBANGAN POLITIK PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL SEJAK KEMERDEKAAN SAMPAI ERA REFORMASI .....</b>	<b>155</b>
Rusli Kustiaman Iskandar .....	155
<b>PENGATURAN MASA JABATAN PRESIDEN YANG IDEAL DI MASA MENDATANG .....</b>	<b>174</b>
Bintan R Saragih .....	174
BAGIAN KEDUA .....	184
<b>PERKEMBANGAN DAN PRAKTIK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN: UPAYA PEMBAHARUAN REGULASI (<i>REGULATORY REFORM</i>) .....</b>	<b>184</b>
<b>JALAN TERJAL PENATAAN REGULASI INDONESIA: KOMODIFIKASI NORMA HUKUM MENUJU <i>REGULATORY CURSE</i> .....</b>	<b>185</b>
Ahmad Redi .....	185
<b>BEBERAPA PROBLEM DAN GAGASAN PENATAAN REGULASI .....</b>	<b>204</b>
Zainal Arifin Mochtar.....	204
<b>PROSEDUR PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: KASUS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA .....</b>	<b>223</b>
Wicipto Setiadi .....	223
<b>PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG BAIK DAN BENAR MENURUT UNDANG-UNDANG NO 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>241</b>
Nurul Chotidjah .....	241

<b>PERSOALAN BARU DARI PENATAAN REGULASI: IMPLIKASI UNDANG-UNDANG NO. 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA TERHADAP PEMBENTUKAN PERATURAN DELEGASI DARI UNDANG-UNDANG</b> .....	261
Fitriani Ahlan Sjarif .....	261
<b>MENCERMATI GAGASAN HARMONISASI DAN SINKRONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN</b> .....	281
Jimmy Z. Usfunan .....	281
<b>BATASAN DAN OPERASIONALISASI PENGATURAN DALAM PENGADOPSIAN <i>FAST-TRACK LEGISLATION</i></b> .....	305
Ibnu Sina Chandranegara .....	305
<b>ADOPSI MODEL TRIPLE HELIX DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA</b> .....	323
Budiyono dan Ade Arif Firmansyah .....	323
<b>BAGIAN KETIGA</b> .....	340
<b>EVALUASI PERATURAN PERUDANG-UNDANGAN: PERANAN EXECUTIVE REVIEW, LEGISLATIVE REVIEW, DAN JUDICIAL REVIEW DALAM MENDORONG PERATURAN YANG BAIK</b> .....	340
Materi Muatan Peraturan Daerah Dalam Rangka Mengakomodir Kondisi Khusus Daerah Dikaitkan Dengan Prinsip Negara Kesatuan .....	341
Charles Simabura .....	341
<b>LEGAL POSITION PROPEMPERDA DALAM PEMBENTUKAN REGULASI DAERAH PASCA LAHIRNYA UU CIPTAKERJA</b> .....	356
Yusdiyanto .....	356
<b>EKSEKUTIF PREVIEW DAN JUDICIAL REVIEW DALAM RANGKA HARMONISASI PERATURAN DAERAH</b> .....	366
Efik Yusdiansyah .....	366
<b>MEKANISME PEMBATALAN PERATURAN DAERAH OLEH MAHKAMAH AGUNG DAN DAMPAKNYA TERHADAP KEPASTIAN HUKUM</b> .....	393
Nandang Alamsah Deliarnoor .....	393
<b>PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN UNDANG-UNDANG</b> .....	409
Widodo .....	409

<b>JUDICIAL DECISION-MAKING IN INDONESIA: A WORK IN PROGRESS?</b>	423
Simon Butt and Tim Lindsey .....	423
<b>REFORMULASI KEWENANGAN PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BAWAH UNDANG-UNDANG Catatan Tentang Pengujian Peraturan Kebijakan Oleh Mahkamah Agung</b> .....	442
W.M. Herry Susilowati .....	442
<b>QUO VADIS PENGUJIAN FORMIL</b> .....	466
Muchamad Ali Safa'at .....	466
<b>PERANAN HAKIM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PILKADA</b> .....	482
Heru Widodo .....	482
<b>MEMERIKSA DAN MEMUTUS PERKARA PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (<i>JUDICIAL REVIEW</i>) ATAS PRODUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI TINGKAT DAERAH OLEH LEMBAGA PERADILAN</b> .....	496
Faisal Akbar Nasution.....	496
<b>PERIHAL KEWENANGAN MENGUJI KONSTITUSIONALITAS PERATURAN DAERAH</b> .....	512
I Dewa Gede Palguna.....	512
<b>KERAGAMAN TINDAKLANJUT PUTUSAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI</b> .....	535
Ni'matul Huda.....	535
<b>JALUR PINTAS PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG ATAS TINDAK LANJUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERKARA PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945</b> .....	554
Maria Priscyla Stephanie Florencia Winoto .....	554
<b>PROFIL KONTRIBUTOR</b> .....	578

**ADOPSI MODEL TRIPLE HELIX  
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA**

***THE TRIPLE HELIX MODEL ADOPTION  
IN THE FORMING OF VILLAGE REGULATIONS***

**Budiyono dan Ade Arif Firmansyah**

Fakultas Hukum Universitas Lampung, Jl. Prof. Dr. Sumantri Brojonegoro No. 1  
Gedong Meneng, Bandar Lampung, budiyono.1974@fh.unila.ac.id

**Abstrak**

Visi tertinggi otonomi desa sejatinya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa melalui percepatan/akselerasi pembangunan desa. Pembangunan hukum dengan pembentukan peraturan desa merupakan salah satu cara dalam perwujudan visi otonomi desa tersebut. Namun demikian, keterbatasan sumber daya manusia aparatur desa dan badan permusyawaratan desa serta kurangnya sosialisasi dan pelatihan yang dilakukan pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan desa menjadi permasalahan tersendiri yang menghambat laju pembangunan hukum di desa. Dengan mengadopsi dan sedikit memodifikasi model *triple helix* yang dikenalkan oleh Henry Etzkowitz dan Loet Leydesdorff dalam pembentukan peraturan desa diharapkan pembangunan hukum di desa menjadi lebih baik. Mengedepankan relasi dan sinergitas dari tiga komponen *triple helix*, yaitu 1) pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa, 2) pemerintah daerah kabupaten/kota, dan 3) perguruan tinggi, dalam pembentukan peraturan desa, akan membuat pelaksanaan pembangunan hukum di desa menjadi lebih baik. Pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa merupakan komponen *triple helix* sebagai bagian dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya. Pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan daerah dan perguruan tinggi sebagai bentuk pengabdian kepada masyarakat sebagai bagian dari tri dharma perguruan tinggi. Ketiga komponen tersebut harus saling bersinergi dalam mewujudkan pembentukan peraturan desa yang berkualitas dan sesuai kebutuhan masyarakat desa. Kata kunci: sinergitas, keberlanjutan, peraturan desa, pembangunan hukum.

**Abstract**

*The highest vision of village autonomy is actually to realize the welfare of rural communities through acceleration of village development. Legal development by establishing village regulations is one way to realize the vision of village autonomy. However, the limited human resources of the village apparatus and village consultative bodies as well as the lack of socialization and training carried out by the local government in the formation of village regulations are separate problems that hinder the pace of legal development in the village. By adopting and slightly modifying the triple helix model introduced by Henry Etzkowitz and Loet Leydesdorff in the formation of village regulations, it is hoped that legal development in the village will be better. Prioritizing the relationship and synergy of the three components of the triple helix, namely 1) village government and village consultative bodies, 2) district/city government, and 3) universities, in forming village regulations, will make the implementation of legal development in the village better. The village government and village consultative bodies are components of the triple helix as part of the implementation of their main tasks and functions. District/city local government as a form of implementation of regional authority and universities as a form of community*

*service as part of the tri dharma of higher education. These three components must synergize with each other in realizing the formation of quality village regulations and according to the needs of the village community.*

*Keywords: synergy, sustainability, village regulations, legal development.*

## **A. Pendahuluan**

Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui satuan pemerintahan daerah yang lain selain daerah provinsi, kabupaten, dan kota, yakni desa di mana kedudukannya sebagai satuan pemerintahan daerah terendah. Keberadaan desa ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Selain itu, ditegaskan juga dalam Pasal 28I ayat (3) yang berbunyi bahwa "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban".<sup>1</sup>

Terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menjadi sebuah titik awal harapan desa untuk bisa menentukan posisi, peran dan kewenangan atas dirinya. Harapan supaya desa bisa bertenaga secara sosial dan berdaulat secara politik sebagai fondasi demokrasi desa, seta berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya sebagai wajah kemandirian desa dan pembangunan desa. Harapan tersebut semakin menggairah ketika muncul kombinasi antara asas rekognisi dan subsidiaritas sebagai asas utama yang menjadi ruh Undang-Undang ini. Berdasarkan Undang-Undang Desa disebutkan bahwa Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Mengatur artinya kewenangan membuat kebijakan yang bersifat mengatur (*policy making*) sedangkan mengurus artinya kewenangan untuk membuat aturan pelaksanaan (*policy implementation*). Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berarti kesatuan masyarakat hukum tersebut mempunyai otonomi karena ia berwenang membuat kebijakan yang bersifat mengatur dan sekaligus berwenang membuat aturan pelaksanaan. Dengan demikian desa mempunyai otonomi.<sup>2</sup>

Otonomi yang dimiliki desa tersebut diterjemahkan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa melalui percepatan/akselerasi pembangunan desa. Kewenangan yang dimiliki melalui otonomi tersebut dielaborasi oleh kepala desa dan badan permusyawaratan desa dalam ragam kebijakan yang dituangkan melalui peraturan desa sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Namun demikian, dalam pembentukan peraturan desa masih terdapat beberapa persoalan. Permasalahan yang dihadapi desa dalam pembentukan peraturan desa diantaranya adalah: 1). Rendahnya kemampuan aparat pemerintah desa dan badan

---

<sup>1</sup> Putera Astomo, "Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 2, Juni (2018): hlm. 283.

<sup>2</sup> Mulyadi, "Analisis Proses Perumusan Peraturan Desa (Studi Kasus di Desa Penago II Kecamatan Iilir Talo Kabupaten Seluma)", *Mimbar, Jurnal Penelitian Sosial Dan Politik*, Volume 6 No. 3 Juni (2017): hlm. 51.

permusyawaratan desa dalam menyusun rancangan peraturan desa.<sup>3</sup> Mayoritas perangkat desa dan anggota badan permusyawaratan desa berpendidikan SMA. 2). Kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengenai tata cara penyusunan dan pembuatan peraturan desa. 3). Lemahnya struktur birokrasi dalam penyusunan Peraturan Desa terlihat dari tidak adanya koordinasi dari pihak desa untuk mengikutsertakan pihak terkait dalam penyusunan peraturan desa.<sup>4</sup> Dengan segala keterbatasan tersebut, sudah tentu diperlukan keterlibatan pihak lain dalam membantu dan membina desa dalam konteks pembentukan peraturan desa.

Dengan mendasarkan pada permasalahan tersebut, artikel ini lebih lanjut akan memaparkan perlunya melakukan adopsi model *triple helix* yang dikenalkan oleh Henry Etzkowitz dan Loet Leydesdorff dalam pembentukan peraturan desa, agar terwujud sinergitas komponen yang akan bermuara pada pembangunan hukum yang responsif dalam merespon otonomi desa.

## B. Pembahasan

### 1. Otonomi Desa dan Percepatan Pembangunan Desa

Istilah “Desa” secara etimologis berasal dari kata “Swadesi” bahasa sansakerta berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom.<sup>5</sup> Istilah Desa sendiri sangat beragam di berbagai tempat di Indonesia. Desa hanya dipakai dalam masyarakat pulau Jawa, Madura dan Bali. Sedangkan masyarakat Aceh menggunakan nama Gampong atau Meunasah, masyarakat Batak menyebutnya dengan Kuta atau Huta, didaerah Minangkabau disebut dengan Nagari, Dusun atau Marga di Sumatera Selatan.<sup>6</sup> Menurut KBBI Desa berarti<sup>7</sup> 1 desa; dusun; 2 kelompok rumah yang merupakan bagian kota (biasanya keadaannya kurang bagus); 3 *ki* terbelakang (belum modern); berkaitan dengan kebiasaan di desa; kolot; 4 *ki* hasil dari tanaman rakyat (bukan dari perkebunan besar); 5 *ki* tidak tahu sopansantun; kurang ajar; tidak terdidik; desaan.

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”.<sup>8</sup> Dalam beberapa konteks bahasa, daerah-daerah di Indonesia banyak yang menyebutkan “desa” dalam ragam bahasa yang lainnya, namun tetap sama artinya desa. Dalam beberapa tempat, misal di masyarakat Padang, dikenal dengan sebutan “nagari” dan lain-lain di berbagai daerah. Namun, jika dilihat secara etimologis kata desa berasal dari bahasa sansekerta, yaitu “*deca*”, seperti dusun, desi, negara, negeri, negari,

---

<sup>3</sup> Encik Muhammad Fauzan dan Uswatun Hasanah, “Pembentukan Peraturan Desa di Desa Telang dan Gili Timur-Bangkalan”, *Jurnal Pangabdhi*, Volume 5 No 2, Oktober (2019): hlm. 97.

<sup>4</sup> Marwanto dan Yusri Munaf, Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 (Studi Di Desa Hangtuh Kecamatan Perhentian Raja), *WEDANA Jurnal Pemerintahan, Politik dan Birokrasi*, Vol. II Nomor 1 Oktober (2016): hlm. 211.

<sup>5</sup> Ateng Syarifuddin, *Republik Desa*, (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 2.

<sup>6</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm. 223.

<sup>7</sup> Tim Penyusun, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), hlm. 670.

<sup>8</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

nagaro, negory (nagarom), yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran, tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup dengan satu kesatuan norma serta memiliki batas yang jelas.<sup>9</sup>

Desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkhis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi.<sup>10</sup>

A.W. Widjaja mengartikan Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>11</sup> Menurut Bintarto, seperti dikutip oleh Sadu Wasistiono dan M. Irwan Tahir, desa dari segi geografis adalah suatu hasil dari perwujudan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau penampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, sosial ekonomis, politis dan kultural yang saling berinteraksi antar unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah lain.<sup>12</sup>

Semasa Hindia Belanda otonomi desa merupakan salah satu bentuk pengakuan yang diberikan oleh Kerajaan Belanda terhadap struktur dan pelaksanaan pemerintahan asli yang telah tumbuh dan berkembang di wilayah nusantara sebelum kedatangan Belanda. Pasca kemerdekaan, meskipun sempat terjadi penyeragaman penamaan dan pemahaman terhadap pemerintahan masyarakat terendah tersebut, namun peraturan perundang-undangan yang mengatur eksistensi pemerintahan desa atau nama lainnya mempunyai semangat yang sama, yaitu: keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.<sup>13</sup>

Peraturan perundang-undangan secara keseluruhan mengkualifikasikan bahwa desa bukanlah nama yang harus diseragamkan, melainkan dapat menggunakan istilah lain sesuai cita rasa kekhasan masyarakat setempat. Karenanya Bagir Manan menyebutkan *pertama* bahwa pemerintahan desa tidak harus menggunakan nama desa. Diperbolehkan menggunakan nama menurut adat istiadat seperti *dusun, marga, nagari, meunasah, gampong, negorij* dan lain sebagainya, dan *kedua*, pengakuan terhadap otonomi asli.<sup>14</sup>

Sebagai unit terkecil dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan. Di satu sisi, para perangkat desa menjadi bagian dari birokrasi negara,

---

<sup>9</sup> Didik Sukrino, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 59.

<sup>10</sup> Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, (Bandar Lampung: Indepth Publishing, 2012) hlm. 34.

<sup>11</sup> A.W Widjaja, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1996), hlm. 19.

<sup>12</sup> Wasistiono, Sadu, dan Tahir, M. Irwan, *Prospek Pengembangan Desa*, (Bandung: Fokusmedia, 2006), hlm. 9.

<sup>13</sup> Penjelasan Umum angka 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, lihat juga Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

<sup>14</sup> Ateng Syafrudin, dan Suprin Na'a, *Republik Desa: Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 12.

yakni menjalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat. Di sisi lain, karena dekatnya arena, secara normatif masyarakat akar rumput sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat desa.

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo sebagaimana dikutip Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, suatu daerah hukum dapat dikategorikan sebagai desa apabila memenuhi syarat-syarat:<sup>15</sup>

- a) Mempunyai wilayah sendiri yang ditentukan dengan batas-batas yang sah;
- b) Berhak untuk mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangga sendiri;
- c) Berhak memilih atau mengangkat kepada daerahnya atau majelis pemerintahan sendiri;
- d) Berhak mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri;
- e) Berhak atas tanah sendiri;
- f) Berhak untuk memungut pajak sendiri.

Desa dan kelurahan adalah dua satuan pemerintahan terendah dengan status berbeda. Desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum, sedangkan kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota. Jadi, kelurahan bukan badan hukum melainkan hanya sebagai tempat beroperasinya pelayanan pemerintahan dari pemerintah kabupaten/kota di wilayah kelurahan setempat. Sedangkan desa adalah wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal usulnya.<sup>16</sup> Berdasarkan Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dibagi ke dalam lima tipe desa sebagaimana disajikan pada tabel satu.

Tabel 1. Tipologi Desa

<i>Tipe Desa</i>	<i>Deskripsi</i>	<i>Daerah</i>
Ada adat, tetapi tidak ada desa	Adat sangat dominan. Desa tidak punya pengaruh	Papua
Tidak ada adat, tetapi ada desa	Pengaruh adat sangat kecil. Desa modern sudah tumbuh kuat.	Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur, sebagian Sumatera
Integrasi antara desa dan adat.	Adat dan desa sama-sama kuat. Terjadi kompromi keduanya.	Sumatera Barat
Dualisme/Konflik antara adat dengan desa	Pengaruh adat jauh lebih kuat ketimbang desa. Terjadi dualisme kepemimpinan lokal. Pemerintahan desa tidak efektif.	Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT, Maluku.
Tidak ada desa tidak ada adat	Kelurahan sebagai unit administratif ( <i>local state government</i> ). Tidak ada demokrasi lokal.	Wilayah perkotaan.

Sumber: Naskah Akademik RUU Desa

Berdasarkan sejarah pertumbuhan desa, setidaknya ada empat tipe desa di Indonesia sejak awal pertumbuhannya sampai sekarang.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> *Ibid*, Ateng Syafrudin, dan Suprin Na'a.

<sup>16</sup> Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta:Penerbit Erlangga, 2011), hlm.1.

<sup>17</sup> *Ibid*, Hanif Nurcholis.

- a) Desa adat (*self-governing community*). Desa adat merupakan bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep “otonomi asli” merujuk pada pengertian desa adat ini. Desa adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara.
- b) Desa administratif (*local state government*) adalah desa yang merupakan satuan wilayah administrasi, yaitu satuan pemerintahan terendah untuk memberikan pelayanan administratif dari pemerintah pusat. Desa administrasi dibentuk oleh negara dan merupakan kepanjangan negara untuk menjalankan tugas-tugas administrasi yang diberikan negara.
- c) Desa otonom sebagai (*local self-government*), Desa otonom adalah desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dengan undang-undang. Desa otonom mempunyai kewenangan yang jelas karena diatur dalam undang-undang pembentukannya.
- d) Desa campuran (adat dan semiotonom), yaitu tipe desa yang mempunyai kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Disebut campuran karena otonomi aslinya diakui oleh undang-undang dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota.

Disebutkan dalam Pasal 18B UUDN RI 1945 bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang. Sehingga kedudukan Peraturan Desa tetap diakui keberadaannya berdasarkan Undang-Undang. Di Indonesia jumlah desa berdasarkan data Kementrian Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2015 ada sebanyak 74.093 desa dan diasumsikan sampai dengan tahun 2019 jumlahnya tidak bertambah. Keberadaan desa di Indonesia merupakan kesatuan hukum yang otonom dan memiliki hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Desa tidak lagi merupakan level administrasi dan menjadi bawah daerah, melainkan menjadi *independent community*, yang masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan sendiri dan bukan ditentukan dari atas kebawah. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maka desa diharapkan benar-benar fokus dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan otonominya.<sup>18</sup>

Kata otonomi berasal dari bahasa Yunani, “*auto*” berarti sendiri dan “*nomous*” yang berarti hukum atau peraturan. Berkaitan dengan politik dan pemerintahan, maka otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one’s own laws*. Artinya daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Sebab itu, otonomi lebih menitikberatkan aspirasi daripada kondisi.<sup>19</sup>

Makna otonomi adalah: pertama, hak mengurus rumah tangganya sendiri, hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pusat yang diserahkan pada daerah/desa; kedua, dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri tersebut, daerah/desa tidak dapat menjalankan

---

<sup>18</sup> Aktiva Merityara Atqonnisaa, Pelaksanaan Kewenangan Evaluasi Dan Klarifikasi Rancangan Peraturan Desa Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa (Rapbdesa) Oleh Pemerintah Daerah (Studi Di Kecamatan Jombang Kabupaten Jombang), *Artikel*, hlm. 47.

<sup>19</sup> Sarundanjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999) hlm. 57.

hak dan otonominya di luar batas-batas wilayah daerah/desa yang bersangkutan; ketiga, daerah/desa tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah/desa lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya; keempat, otonomi tidak membawahi daerah lain dengan pengertian hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah/desa lain.<sup>20</sup>

Otonomi pada dasarnya adalah sebuah konsep politik, yang selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Sesuatu akan dianggap otonom jika dia menentukan dirinya sendiri, membuat hukum sendiri dengan maksud mengatur diri sendiri, dan berjalan berdasarkan kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri. Muatan politis yang terkandung dalam istilah ini adalah bahwa dengan kebebasan dan kemandirian tersebut, maka suatu daerah dianggap otonom kalau memiliki kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*power*) dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.<sup>21</sup>

Dilihat dari perspektif terminologis, ekonomis, sosiologis, yuridis, politik dan historis di atas, desa pada hakekatnya merupakan bentuk pemerintahan yang riil, demokratis, otonom dengan tradisi, adat-istiadat dan hukumnya sendiri yang mengakar sangat kuat, serta relatif mandiri dari "*campur tangan*" entitas kekuasaan dari luar.<sup>22</sup> Namun demikian, peraturan perundang-undangan yang mengatur desa selama ini menunjukkan inkonsistensi dan ketidaksesuaian antara UU dengan UUD atau antara suatu UU dengan UU lainnya atau antara regulasi dengan UU, baik pada tataran asas, konsep maupun hierarkinya. Dengan kata lain peraturan perundang-undangan yang mengatur desa telah kehilangan legitimasi filosofis, yuridis dan sosiologis. Hal ini dapat dilihat pada kerangka pemikiran konstitusionalisme yaitu pemerintahan berdasarkan konstitusi dimana tercakup konsepsi bahwa secara struktural daya jangkau kekuasaan wewenang organisasi negara dalam mengatur pemerintahan hanya sampai pada tingkat kecamatan. Artinya secara akademis semakin mempertegas bahwa organ yang berada di bawah struktur organisasi kecamatan dapat dianggap sebagai organ masyarakat dan masyarakat desa dapat disebut sebagai "*self governing communities*" (pemerintahan sendiri berbasis komunitas) yang sifatnya otonom.<sup>23</sup>

Konsepsi otonomi desa yang telah diuraikan di atas, esensinya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa melalui percepatan pembangunan desa. Percepatan pembangunan desa menjadi sarana utama dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat tersebut. Pelaksanaan pembangunan di desa dilakukan dengan berdasarkan pada peraturan desa sebagai kerangka legal formal kebijakan pembangunan desa. Oleh karena itu, keberadaan peraturan desa menjadi penting untuk mendasari pelaksanaan percepatan pembangunan desa dimaksud.

---

<sup>20</sup> Yuswanto, *Bahan Kuliah Hukum dan Otonomi Daerah*, (Bandar Lampung: Program Magister Hukum Universitas Lampung, 2011), hlm. 12..

<sup>21</sup> Culla, Adi Suryadi, "*Otonomi Daerah dalam Tinjauan Politik*", (Makalah: Otonomi dan Pembangunan Daerah, 2001), hlm 3.

<sup>22</sup> Ari Dwipayana, *Pembaharuan Desa Secara Partisipasif*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 2.

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 285.

## 2. Model Triple Helix Dalam Pembentukan Peraturan Desa

Demi mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yakni untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Kesatuan Republik 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 bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan pemerintah desa memiliki kewenangannya masing-masing.

Dalam lingkup wilayah pemerintahan daerah, tentu terdapat desa yang telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis. Desa pun memiliki hak asal usul dan hak tradisional untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa dan juga untuk mewujudkan cita Negara Indonesia.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa antara lain mengatur tentang Kedudukan dan Jenis Desa, Penataan Desa, Kewenangan Desa, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa, Keuangan Desa, dan Aset Desa, serta Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Pedesaan. Dalam bab IV Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur tentang Kewenangan. Pasal 18 memuat kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Dalam hal ini yang dimaksud dengan hak asal usul dan adat istiadat desa adalah hak yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada dasarnya kewenangan desa itu sendiri meliputi:

- a) Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa
- b) Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
- c) Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- d) Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa.

Kewenangan Desa tersebut dalam PP Desa sedikitnya terdiri atas:

- a) Sistem organisasi masyarakat adat;
- b) Pembinaan kelembagaan masyarakat;
- c) Pembinaan lembaga hukum adat;
- d) Pengelolaan tanah kas desa; dan
- e) Pengembangan peran masyarakat desa.

Kewenangan lokal berskala desa paling sedikit di antaranya meliputi:

- a) Pengelolaan tambatan perahu;
- b) Pengelolaan Pasar Desa;
- c) Pengelolaan tempat pemandian umum;
- d) Pengelolaan jaringan irigrasi;
- e) Pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat desa;
- f) Pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu;

- g) Pengelolaan Embung Desa;
- h) Pengelolaan air minum berskala desa; dan
- i) Pembuatan jalan desa antarpermukiman ke wilayah pertanian.

Selain kewenangan sebagaimana hal diatas. Menteri dapat menetapkan jenis kewenangan Desa sesuai dengan situasi, kondisi dan kebutuhan lokal. (menurut Pasal 34 ayat 3 PP Desa).

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>24</sup> Uraian kewenangan desa yang telah diuraikan sebelumnya, sejatinya perlu diterjemahkan dengan menggunakan peraturan desa terkait teknis pelaksanaannya.

Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperlihatkan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang hendak mengatur dan mengurus kepentingan Desa, Desa semestinya mampu untuk membentuk dan menyusun peraturan-peraturan di wilayahnya. Peraturan-peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, dan Peraturan Kepala Desa. Peraturan-peraturan di Desa memiliki fungsi sebagai instrumen dan landasan dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa merupakan tugas Pemerintah Desa yang didasarkan pada kewenangan-kewenangan yang dimilikinya.

Untuk membentuk dan menyusun peraturan-peraturan di Desa, Pemerintah Desa hendaknya mengetahui terlebih dahulu suatu proses untuk menciptakan peraturan-peraturan di Desa yang benar dan sesuai dengan kepentingan Desa. Dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Kerja Pemerintah Desa, dan Daftar Usulan Rencana Kerja Pemerintahan Desa tentunya membutuhkan sumber daya manusia yang mumpuni untuk membentuk dan menyusun hal-hal tersebut.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 menjelaskan mekanisme pembuatan serta tata cara bagaimana membuat peraturan desa dimana Pemerintah desa memprakarsai rancangan dalam pembuatan rancangan BPD dapat turut serta unyuk mengusulkan rancangan peraturan kepada pemerintah desa, kemudian rancangan perdes tersebut wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa agar masyarakat desa bisa menyalurkan hak-hak aspirasinya dalam pembangunan desa. Rancangan peraturan tersebut kemudian ditetapkan oleh kepala desa setelah pembahasan kesepakatan bersama BPD.

Rancangan peraturan desa yang telah disepakati disampaikan oleh BPD ke Kepala desa paling lambat 7 hari terhitung sejak waktu kesepakatan, kemudian rancangan peraturan desa dari BPD wajib ditandatangani oleh Kepala desa paling lambat 15 hari sejak diterimanya rancangan peraturan desa dari BPD. Berlakunya peraturan desa dimulai sejak diundangkannya dalam lembaran desa dan berita desa oleh sekretaris desa, selanjutnya peraturan desa disampaikan kepada Walikota/Bupati sebagai bahan pembinaan dan pengawasan, peraturan desa yang telah sah diundangkan-undangan wajib disebarluaskan oleh Pemerintah desa.

---

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*. (FH UNPAD: Makalah pada seminar nasional, 13 mei 2000). hlm. 1-2

Pembentukan peraturan desa menjadi penting karena secara substantif peraturan desa merupakan peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: 1). Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum; 2). Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan; dan 3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.<sup>25</sup>

Penegasan kedudukan Peraturan Desa sebagai peraturan perundang-undangan juga terdapat dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi sebagai berikut: (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, 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, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD 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.

Aspek kewenangan desa terkait pembentukan peraturan desa yang telah diuraikan di atas harus juga menjadi tumpuan untuk melakukan tindakan pemerintahan dalam hal perwujudan desa yang maju dan berdaya saing dalam pembentukan peraturan desa. Salah satu hal yang penting juga adalah terkait basis dari peraturan desa yang dibuat haruslah berbasis pada hukum pengayoman sebagai *value based* dari Pancasila. Menurut Arief Sidharta, Pancasila sebagai cita hukum untuk mewujudkan pengayoman<sup>26</sup> bagi manusia, yakni melindungi manusia secara pasif dengan mencegah tindakan sewenang-wenang, dan secara aktif dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi yang memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh.<sup>27</sup>

Beragam ketentuan yang dimuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa, menjadi acuan

---

<sup>25</sup> Bagir Manan, "Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional", (Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman – Jakarta: Makalah pada pertemuan ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND Dalam Pembangunan Hukum, 19 - 20 Oktober 1994) hlm. 1-3.

<sup>26</sup> Kata pengayoman pertama kali diperkenalkan dalam bidang hukum oleh Sahardjo. Menurut Daniel S. Lev, in 1960 Sahardjo was replaced the blindfolded lady with scales by a stylized Banyan tree as Indonesia's symbol of justice, that inscribed with the Javanese word Pengajoman-protection and succor. It also represented a quickening of the process of transformation of the heritage of Dutch colonial law into Indonesian law. Daniel S. Lev, *The Lady and the Banyan Tree: Civil-Law Change in Indonesia*, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 14. No. 2 (spring, 1965). P. 282.

<sup>27</sup> Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013) hlm. 105.

bagi pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa dalam melakukan pembentukan peraturan desa yang terdiri dari beberapa tahapan yaitu: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan dan penyebarluasan. Enam tahapan tersebut harus dilalui dalam rangka membentuk peraturan desa sebagai bagian dari pembangunan desa.

Namun demikian, sebagaimana telah dijelaskan dalam pendahuluan bahwa dalam pembentukan peraturan desa masih terdapat beberapa persoalan. Permasalahan yang dihadapi desa dalam pembentukan peraturan desa diantaranya adalah: 1). Rendahnya kemampuan aparat pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa dalam menyusun rancangan peraturan desa. Mayoritas perangkat desa dan anggota badan permusyawaratan desa berpendidikan SMA. 2). Kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengenai tata cara penyusunan dan pembuatan peraturan desa. 3). Lemahnya struktur birokrasi dalam penyusunan Peraturan Desa terlihat dari tidak adanya koordinasi dari pihak desa untuk mengikutsertakan pihak terkait dalam penyusunan peraturan desa. Oleh karena itu, sangat penting untuk melibatkan pihak lain dalam mengawal proses pembentukan peraturan desa yang berkualitas. Dalam konteks ini perlu diadopsi dengan sedikit modifikasi tentang model triple helix yang diperkenalkan oleh Etzkowitz dan Leydesdorff.

Triple helix merupakan suatu pendekatan/model yang menguraikan tentang bagaimana sebuah inovasi muncul dari adanya hubungan yang seimbang, timbal balik, dan terus menerus dilakukan antar akademisi (perguruan tinggi serta lembaga penelitian dan pengembangan), pemerintah (government), dan para pelaku/sector bisnis (entreprises). Sinerginitas ketiga komponen tersebut dikenal dengan istilah ABG (Academic, Business, and Government). Pendekatan triple helix menekankan bahwa interaksi ketiga komponen ABG merupakan kunci utama bagi peningkatan kondisi yang kondusif bagi lahirnya inovasi, ketrampilan, kreativitas.<sup>28</sup> Hal tersebut sebagaimana dijelaskan berikut ini.

*“In innovation helical framework theory, each sector is represented by a circle (helix), with overlapping showing interactions. The initial modelling has advanced from two dimensions to show more complex interactions, for example over time. The framework was first theorized by Henry Etzkowitz and Loet Leydesdorff in the 1990s, with the publication of “The Triple Helix, University-Industry-Government Relations: A laboratory for Knowledge-Based Economic Development”.*<sup>29</sup>

Dengan memodifikasi komponen sektor bisnis menjadi pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa, akan didapati tiga komponen baru yang dapat saling sinergis dalam pembentukan peraturan desa yaitu Pemerintah desa dan BPD, pemerintah daerah dan perguruan tinggi. Pemerintah daerah hadir dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan yang menjadi urusannya berkenaan dengan

---

<sup>28</sup> Sintha Wahjusaputri, Somariah Fitriani, Ahmad Diponegoro, Tashia Indah N, *Model Pengembangan Ekonomi Kreatif Berbasis Triple Helix Bagi UKM Di Provinsi Jawa Barat*, (Jakarta: University of Muhammadiyah Prof. DR. HAMKA), 2018, hlm. 1.

<sup>29</sup> Etzkowitz, Henry; Leydesdorff, Loet. *“The Triple Helix -- University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development”*. (Rochester, NY), 1995, PP 1..

pemberdayaan masyarakat desa, sedangkan perguruan tinggi hadir dalam konteks pelaksanaan tri dharma perguruan tinggi melalui pengabdian kepada masyarakat.

Kehadiran pemerintah daerah sebagai salah satu unsur sinergis triple helix dalam pembentukan peraturan desa, penting seiring dengan terjadinya penggantian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,<sup>30</sup> kewenangan pemerintah daerah terhadap pemberdayaan masyarakat dan desa merupakan salah satu kewenangan dalam urusan wajib dalam Pasal 12 ayat (2) huruf g, pemberdayaan masyarakat dan desa, dan lampiran huruf M UU Pemda menyebutkan kewenangan tersebut sebagaimana terdapat dalam tabel dua berikut ini.

Tabel 2.

Pembagian Urusan Bidang Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

No.	Sub urusan	Pemerintah pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah kabupaten/kota
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	Penataan desa	a. Pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional. b. Penerbitan kode Desa berdasarkan nomor registrasi dari Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.	Penetapan susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan kepala desa adat berdasarkan hukum adat.	Penyelenggaraan penataan Desa.
2	Kerja Sama Desa	Fasilitasi kerja sama antar-Desa dari Daerah provinsi yang berbeda.	Fasilitasi kerja sama antar-Desa dari Daerah kabupaten/kota yang berbeda dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Fasilitasi kerja sama antar- Desa dalam 1 (satu) Daerah Kabupaten/kota.
3	Administrasi Pemerintahan Desa	---	---	Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan administrasi pemerintahan Desa.
4	Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Adat, dan Masyarakat Hukum Adat	Pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang bergerak di bidang pemberdayaan Desa tingkat nasional.	Pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang bergerak di bidang pemberdayaan Desa dan lembaga adat tingkat Daerah provinsi serta pemberdayaan Masyarakat hukum adat yang masyarakat pelakunya hukum adat yang sama berada di lintas Daerah kabupaten/kota.	a. Pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang bergerak di bidang pemberdayaan Desa dan lembaga adat tingkat Daerah kabupaten /kota dan pemberdayaan masyarakat hukum adat yang

<sup>30</sup> LNRI Tahun 2014 Nomor 244, TLNRI Nomor 5587.

				masyarakat pelakunya hukum adat yang sama dalam Daerah kabupaten /kota. b. Pemberdayaan lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat tingkat Desa.
--	--	--	--	--

Sumber: UU No. 23 Tahun 2014.

Berdasarkan tabel di atas, Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan secara konkuren untuk melakukan penataan Desa serta Pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang bergerak di bidang pemberdayaan Desa dan lembaga adat tingkat Daerah kabupaten/kota dan pemberdayaan masyarakat hukum adat yang masyarakat pelakunya hukum adat yang sama dalam Daerah kabupaten/kota; dan Pemberdayaan lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat tingkat Desa.

Adapun kehadiran perguruan tinggi sebagai salah satu unsur sinergis triple helix dalam pembentukan peraturan desa merupakan amanat dari pelaksanaan tri dharma perguruan tinggi. Tridharma Perguruan Tinggi adalah kewajiban Perguruan Tinggi untuk menyelenggarakan Pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. Dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi melalui Pendidikan, Penelitian, dan Pengabdian kepada Masyarakat.

Berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi ditegaskan bahwa Pengabdian kepada Masyarakat merupakan kegiatan Sivitas Akademika dalam mengamalkan dan membudayakan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pengabdian kepada Masyarakat dilakukan dalam berbagai bentuk kegiatan sesuai dengan budaya akademik, keahlian, dan/atau otonomi keilmuan Sivitas Akademika serta kondisi sosial budaya masyarakat. Jika digambarkan model triple helix, dalam pembentukan peraturan desa (disimbolkan dengan X), disajikan pada gambar satu.

Gambar 1. Model *Triple Helix* Dalam Pembentukan Peraturan Desa



## C. Kesimpulan dan Saran

### 1. Kesimpulan

Dari uraian dan telaah yang dilakukan dalam pembahasan, dapat disimpulkan bahwa adopsi model *triple helix* dalam pembentukan peraturan desa mengedepankan relasi dan sinergitas dari tiga komponen, yaitu 1) pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa, 2) pemerintah daerah kabupaten/kota, dan 3) perguruan tinggi. Ketiga komponen tersebut dalam pembentukan peraturan desa berkelindan sehingga membuat pelaksanaan pembentukan peraturan desa menjadi lebih baik dan berkualitas. Pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa merupakan komponen *triple helix* sebagai bagian dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya. Pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan daerah dan perguruan tinggi sebagai bentuk pengabdian kepada masyarakat sebagai bagian dari tri dharma perguruan tinggi.

### 2. Saran

Saran yang dapat diberikan dari tulisan ini adalah agar pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa membuka ruang komunikasi dengan pemerintah daerah dan perguruan tinggi dalam pembentukan peraturan desa. Pemerintah daerah kabupaten/kota secara berkesinambungan melakukan pelatihan dan pendampingan dalam pembentukan peraturan desa sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Perguruan tinggi agar juga secara berkelanjutan melakukan kegiatan pengabdian kepada masyarakat berkenaan dengan pembentukan peraturan desa sebagai bentuk tri dharma perguruan tinggi.

## Referensi

- A.W Widjaja, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1996).
- Aktiva Merityara Atqonnisa, *Pelaksanaan Kewenangan Evaluasi Dan Klarifikasi Rancangan Peraturan Desa Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa (Rapbdesa) Oleh Pemerintah Daerah (Studi Di Kecamatan Jombang Kabupaten Jombang, 2019)*.
- Ari Dwipayana, *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2003).
- Ateng Syafrudin, dan Suprin Na'a, *Republik Desa: Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desain Otonomi Desa*, (Bandung: Alumni, 2010).
- Ateng Syarifuddin, *Republik Desa*, (Bandung: Alumni, 2010).
- Bagir Manan, "Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional", (Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman – Jakarta: Makalah pada pertemuan ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND Dalam Pembangunan Hukum, 19 - 20 Oktober 1994).
- Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*. (FH UNPAD: Makalah pada seminar nasional, 13 mei 2000).
- Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013).

- Culla, Adi Suryadi, “*Otonomi Daerah dalam Tinjauan Politik*”, (Makalah: Otonomi dan Pembangunan Daerah, 2001).
- Daniel S. Lev, *The Lady and the Banyan Tree: Civil-Law Change in Indonesia*, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 14. No. 2 (spring, 1965).
- Didik Sukrino, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2012).
- Encik Muhammad Fauzan dan Uswatun Hasanah, “Pembentukan Peraturan Desa di Desa Telang dan Gili Timur-Bangkalan”, *Jurnal Pangabdhi*, Volume 5 No 2, Oktober (2019).
- Etzkowitz, Henry; Leydesdorff, Loet. “*The Triple Helix -- University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development*”. (Rochester, NY, 1995).
- Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta:Penerbit Erlangga, 2011).
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).
- Marwanto dan Yusri Munaf, Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 (Studi Di Desa Hangtuh Kecamatan Perhentian Raja), *WEDANA Jurnal Pemerintahan, Politik dan Birokrasi*, Vol. II Nomor 1 Oktober (2016).
- Mulyadi, “Analisis Proses Perumusan Peraturan Desa (Studi Kasus di Desa Penago II Kecamatan Ilir Talo Kabupaten Seluma)”, *Mimbar, Jurnal Penelitian Sosial Dan Politik*, Volume 6 No. 3 Juni (2017).
- Putera Astomo, “Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 2, Juni (2018).
- Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, (Bandar Lampung: Indepth Publishing, 2012).
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999).
- Sintha Wahjusaputri, Somariah Fitriani, Ahmad Diponegoro, Tashia Indah N, *Model Pengembangan Ekonomi Kreatif Berbasis Triple Helix Bagi UKM Di Provinsi Jawa Barat*, (Jakarta: University of Muhammadiyah Prof. DR. HAMKA, 2018).
- Tim Penyusun, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008).
- Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara* (Jakarta:Prestasi Pustaka,2006).
- Wasistiono, Sadu, dan Tahir, M. Irwan, *Prospek Pengembangan Desa*, (Bandung: Fokusmedia, 2006).
- Yuswanto, *Bahan Kuliah Hukum dan Otonomi Daerah*, (Bandar Lampung: Program Magister Hukum Universitas Lampung, 2011).