

PERGESERAN KEBIJAKAN TATA PEMERINTAHAN DESA DI KABUPATEN SIDOARJO PASCA UU NOMOR 6 TAHUN 2014

Oleh:

Rifqi Ridlo Phahlevy

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Sidoarjo
E-mail: qq_levy@umsida.ac.id

Abstrak

Perubahan kebijakan tata pemerintahan desa dengan lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 seharusnya diikuti dengan perubahan kebijakan di tingkat Pemerintahan Daerah, dan perubahan tata kelola Pemerintahan di tingkat Desa. Tulisan ini hendak menelaah tentang realitas pergeseran kebijakan yang terjadi di tingkat Pemerintahan Daerah, khususnya di lingkup Pemerintahan Kabupaten Sidoarjo. Adapun tujuan dari kajian ini adalah untuk memberikan gambaran yang utuh terkait dengan pergeseran kebijakan dan implementasinya bagi tata pemerintahan desa di lingkungan Pemerintahan Daerah Sidoarjo. Kajian ini menggunakan metode sosio legal, yang mengombinasikan pendekatan doktrinal dengan pendekatan ilmu sosial, dan analisis bahan hukum dengan pendekatan deduktif-induktif. Penelitian atas sepuluh desa yang dipilih secara tertuju, memperlihatkan adanya anomali antara keselarasan normatif dengan keselarasan substantif antara produk kebijakan di Pemda Sidoarjo dengan Peraturan perundang-undangan yang ada. Anomali tersebut kemudian berimplikasi pada implementasi kebijakan di tingkat Pemerintahan Desa.

Kata kunci: Regulasi daerah, implementasi kebijakan, otonomi desa

A. PENDAHULUAN

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa lahir dari perjuangan panjang aparatur pemerintah desa untuk mendapatkan kesejahteraannya. Ada dua tuntutan utama dari proses tersebut, yakni: peningkatan status Kepala Desa dan Perangkatnya sebagai PNS (Pegawai Negeri Sipil), dan penambahan sumber alokasi dana desa dari APBN.¹ Namun, jika mengacu pada dasar menimbang huruf b dan huruf c dari UU No. 6 Tahun 2014, maka alasan utama dilahirkannya undang-undang desa adalah upaya untuk melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis. Hal itu bertujuan untuk melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

¹ <http://nasional.kompas.com/read/2009/02/09/14444610/RUU.Desu.Harus.Memihak.Kepentingan.Desu;>

Kelahiran undang-undang ini secara paradigmatik membawa perubahan terhadap tata pemerintahan desa di tingkat Pemerintahan daerah. Jika sebelumnya pengaturan desa diletakkan dalam konstruksi otonomi dengan titik berat pada Kabupaten dan Kota,² maka UU No. 6 Tahun 2014 meletakkan Pengaturan desa sebagai bagian konsep desentralisasi dan otonomi desa. Perubahan tersebut berimplikasi pada pergeseran kedudukan, luas kewenangan, relasi kuasa dan implementasi kebijakan keuangan antara desa dan pemerintah daerah. Lahirnya undang-undang ini diharapkan mampu menjawab permasalahan klasik yang selama ini ada terkait kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein*, serta mis-orientasi antara kebijakan Pusat dan Daerah terkait desa. Namun, apa yang menjadi tujuan kelahiran undang-undang tersebut masih belum berhasil terpenuhi, karena permasalahan sinkronisasi dan mis-orientasi antara kebijakan pusat dan daerah masih signifikan terjadi. Hal itu tercermin dari temuan Kemendagri terkait 3436 (tiga ribu empat ratus tiga puluh enam) Peraturan Daerah yang layak dibatalkan karena tidak selaras dengan kebijakan Pusat.

Beranjak dari realitas tersebut, kajian atas implementasi UU No. 6 Tahun 2014 sebagai usaha untuk mengawal dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan di tingkatan Pemerintahan daerah perlu dilakukan. Terlebih untuk desa-desa di lingkungan Pemerintahan Daerah yang “*responsive*” terhadap perubahan kebijakan di tingkat Pusat, layaknya Pemerintahan Daerah Sidoarjo. Keberadaan Sidoarjo sebagai salah satu kabupaten terdekat dari Ibu Kota Provinsi Jawa Timur, yang karenanya memiliki kedekatan akses terhadap sumber kebijakan, dapat dijadikan sebagai tolok ukur untuk menilai responsifitas dan efektifitas kebijakan tata pemerintahan desa di tingkat Pemerintah daerah.

Penelitian terkait kebijakan dan implementasi kebijakan tata pemerintahan desa telah banyak dilakukan di beberapa daerah, dengan hasil yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah yang lain. Kendatipun demikian, perbedaan yang ada tidak terlalu signifikan, hasil penelitian di Kabupaten Halmahera Selatan,³ di Kabupaten Grobogan,⁴ dan kajian atas implementasi

² HAW Wijaya, 2005, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, 1st ed., Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 51 dan 65.

³ Sonny Kajual, dkk., *Kebijakan Otonomi Desa Dalam Pengelolaan Keuangan Desa Di Desa Wayloar Satu Kecamatan Wayloar Kabupaten Halmahera Selatan*, Jurnal Administrasi Publik 4, No. 32 (2015): 1–10, <http://ejournal.unsrat.ac.id/JAP>.

kebijakan dana desa di Kabupaten Jombang,⁵ memperlihatkan bahwa, keberagaman capaian keberhasilan implementasi berhimpitan dengan adanya aspek ketidakberhasilan implementasi yang relatif sama.

Kajian terhadap kebijakan dan implementasi kebijakan tata pemerintahan Desa di Kabupaten Sidoarjo menawarkan sudut pandang baru, sekaligus menambah keragaman referensi bagi penelitian selanjutnya, mengingat penelitian yang dilakukan selama ini sebagian besar menyasar Pemerintahan Daerah yang secara geografis maupun geopolitik jauh dari sumbu kekuasaan dan modernisasi. Setidaknya terdapat dua isu hukum yang dapat dimunculkan terkait kebijakan tata pemerintahan desa yang dijalankan di lingkungan Pemda Sidoarjo. *Pertama*, terkait pergeseran kebijakan tata kelola pemerintahan desa pasca diundangkannya UU No. 6 Tahun 2014; dan *Kedua*, terkait keselarasan produk kebijakan di tingkat Pemerintahan daerah Sidoarjo dengan bangunan tata pemerintahan desa yang dikehendaki oleh UU No. 6 Tahun 2014.

Melalui pengkajian atas dua isu hukum tersebut, penelitian ini dapat memberikan gambaran yang utuh terkait dengan bangunan kebijakan dan implementasi kebijakan tata pemerintahan desa di lingkungan Pemerintahan Daerah Sidoarjo. Hasil penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai sandaran untuk memotret realitas implementasi kebijakan tata pemerintahan desa dalam skala nasional, serta kualitas penormaan dari produk regulasi yang dihasilkan oleh pemerintahan daerah di sebagian besar wilayah di Indonesia.

B. METODE PENELITIAN

Sebagai kerangka untuk mencapai hasil penelitian yang terjamin akurasi dan validitasnya, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian sosio legal, yang memadukan metode penelitian normatif dengan metode penelitian lapangan. Penelitian normatif menyediakan penjelasan yang sistematis terkait tata aturan dalam kategori hukum tertentu, analisis tentang hubungan diantara aturan-aturan, penjelasan bagian-bagian yang sulit, serta dimungkinkan adanya suatu prediksi

⁴ Daru Wisakti, 2008, *Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa Di Wilayah Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan*, Universitas Diponegoro, hlm. 117.

⁵ Okta Rosalinda LPD, 2014, *Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) Dalam Menunjang Pembangunan Pedesaan*, Universitas Brawijaya.

pembangunan hukum kedepan terkait bidang hukum yang diteliti tersebut.⁶ Metode normatif tersebut menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).⁷ Adapun analisis yang digunakan adalah analisis induktif.⁸

Metode penelitian lapangan dengan pendekatan survei digunakan untuk mengungkap issue hukum terkait dengan efektifitas pelaksanaan kebijakan tata kelola pemerintahan desa. Untuk itu dilakukan wawancara secara mendalam terhadap responden yang dipilih menggunakan teknik *purposive random sampling*, sehingga didapatkan satu bahan yang bersifat kualitatif. Atas bahan hasil studi lapangan tersebut dilakukan analisis secara induktif.⁹

C. KERANGKA TEORITIS

1. Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Negara kesatuan adalah konsep negara bersusun tunggal dengan pola kekuasaan yang bersifat hierarkhis, tidak mengenal adanya negara dalam negara dalam pengertian bahwa kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif hanya ada pada Pusat, adapun keberadaan Daerah adalah sub-sistem dari Pusat yang kewenangannya bersumber dari pembagian oleh Pusat.¹⁰ Konsep negara kesatuan (*eenheidsstaat*) di dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD RI 1945 dalam pelaksanaannya bersifat desentralistik, yakni dengan melakukan pembentukan struktur pemerintahan daerah diikuti oleh pembagian tugas dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan kepada struktur pemerintahan di daerah.

Konsepsi negara kesatuan yang terdesentralisasi dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD RI 1945 yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Pasal 1 Ayat (1) UUD RI 1945 tersebut. Ketika Pasal 1 Ayat (1) menggariskan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan, ketentuan Pasal 18 Ayat (1) dan Pasal 18 Ayat (2) menegaskan bahwa wilayah negara dibagi

⁶ Terry Hutchinson, 2002, *Researching and Writing in Law*, 2nd ed., Lawbook Co., Pymont, NSW, hlm. 9.

⁷ Johnny Ibrahim, 2012, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, 6th ed., Bayu Media Publishing, Malang, hlm. 303.

⁸ Lexy J. Moleong, 1986, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, 17th ed., Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 5.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ "One in which power is concentrated in one central authority, and local government exists only to the extent that central government chooses to allow". Nick Howard, 2012, *Beginning Constitutional Law*, Routledge, New York, hlm. 22.

atas daerah provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas daerah Kabupaten/Kota yang diberi wewenang untuk menyelenggarakan sebagian urusan pemerintah pusat di daerah, berdasarkan asas otonomi luas dan asas tugas pembantuan. Ketentuan Pasal 18 Ayat (1) dan Ayat (2) tersebut disamping memberi penegasan tentang desentralisasi, juga menegaskan tentang konsepsi negara kesatuan. Adapun beberapa prinsip yang terdapat dalam faham negara kesatuan yang terdesentralisasi adalah sebagai berikut:

- a. Sistem pemerintahan terdiri dari satuan pemerintahan nasional (pemerintah pusat) dan satuan pemerintahan Sub-Nasional (pemerintah di daerah).
- b. Karena kedaulatan ada pada negara (pemerintahan di pusat), maka kekuasaan membuat UUD dan undang-undang (kekuasaan legislatif) ada di pusat.
- c. Keberadaan pemerintahan di daerah adalah merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional, sehingga keberadaannya adalah bergantung (*dependent*) dan dibawah (sub-ordinat) dari pemerintahan nasional.
- d. Sifat dari Pembagian kekuasaan negara dalam kerangka demokrasi adalah pembagian kewenangan berkepemerintahan (*authority of governance*), bukan kedaulatan negara (*sovereignty*).
- e. Pemberian desentralisasi kepada daerah adalah dalam rangka efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan kehidupan bernegara, yakni guna terselenggaranya pemerintahan sendiri oleh daerah yang sesuai dengan potensi dan kebutuhan masyarakat setempat.¹¹

Konsep desentralisasi dalam konteks NKRI sendiri dapat digali dari ketentuan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pelaksanaan amanah Pasal 18 Ayat (7) dan Pasal 18A Ayat (2) UUD 1945, yakni sebagai tafsir (otentik) atas prinsip-prinsip negara kesatuan yang terkandung dalam UUD RI 1945. Ketentuan Pasal 1 angka 7 mendefinisikan desentralisasi sebagai “*penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia*”. Pengertian tersebut menggariskan bahwa kewenangan otonomi pemerintahan daerah adalah kewenangan dalam lapangan pemerintahan (*administrative, besturen*), suatu kewenangan dalam ranah kekuasaan eksekutif (diluar fungsi legislatif dan yudikatif) yang bersumber dari pelimpahan urusan dari Pemerintah pusat.

Pemberian wewenang kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan

¹¹ Wijaya, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, hlm. 37-38.

mengurus urusan pemerintahan daerahnya tersebut bersifat otonomi¹², dalam artian daerah diletakkan sebagai daerah otonom¹³ yang memiliki pemahaman yang mendalam terkait rumah tangganya, memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk secara mandiri mengelola urusan rumah tangganya sendiri. Sebagai penanggung jawab pemerintahan, pemerintah pusat dalam rangka pelimpahan wewenang kepada daerah otonom juga memberikan alokasi pendanaan guna pelaksanaan urusan tersebut dalam bentuk dana perimbangan. Adapun daerah otonom berkewajiban untuk melakukan pelaporan kepada pemerintah pusat atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dan penggunaan dana perimbangan yang dialokasikan kepada daerah tersebut.

Sebagai pelaksana urusan pemerintahan di daerah, kebijakan pemerintah daerah harus selaras, serasi dan sejalan dengan kebijakan pemerintahan di atasnya, kendatipun secara prinsipil dalam ketentuan Pasal 18A ayat (1) UUD RI 1945 negara juga menghargai keragaman yang dimungkinkan hadir di tiap-tiap daerah, karena implementasi keragaman daerah secara prinsipil juga tidak boleh menyimpangi prinsip-prinsip negara kesatuan.¹⁴ Lahirnya ketentuan Pasal 18A adalah bagian spirit reformasi yang menghendaki adanya tata kelola pemerintahan daerah bersandar pada prinsip keanekaragaman dan akuntabilitas publik.

Beranjak dari ketentuan Pasal 18 dan Pasal 18A UUD RI 1945 yang menegaskan bahwa daerah memiliki kewenangan otonom untuk mengelola urusan rumah tangga daerahnya bersandarkan keragaman sosial budaya daerahnya, dapat ditarik satu kesimpulan bahwa pola desentralisasi yang dikembangkan adalah desentralisasi teritorial, yakni pembagian kekuasaan negara secara vertikal dengan pendekatan kewilayahan. Ketentuan Pasal 18B merupakan dasar bagi pengaturan Bab III Pembagian Urusan Pemerintahan dalam UU No. 32 Tahun 2004, khususnya mendasari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12 yang berbicara tentang model dan sistem pembagian urusan pemerintahan negara.

¹² Lihat Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹³ Lihat Pasal 1 angka 6 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁴ "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah".

Ketiga pasal tersebut¹⁵ secara garis besar menjelaskan bahwa pola pendekatan yang digunakan dalam pembagian urusan pemerintahan adalah menggunakan pendekatan rumah tangga riil,¹⁶ dengan meletakkan secara definitif tugas dan urusan pemerintahan wajib bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, disertai kemungkinan bagi pemerintah daerah untuk memperluas kewenangannya melalui penetapan urusan pilihan, bersumber dari urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Mengingat pola pelimpahan wewenang tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan pola atribusi, delegasi dan mandat, maka pelimpahan wewenang pemerintahan itu sendiri harus disertai dengan pengalokasian sumber pendanaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia untuk melaksanakannya.

2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik

Konteks kebijakan daerah dalam tulisan ini berkaitan dengan pelaksanaan urusan pemerintahannya melalui pembuatan produk regulasi daerah, khususnya yang mengatur tentang desa dan pemerintahannya. Untuk melakukan telaah dan analisis atas tindakan tersebut, dalam ilmu perundang-undangan dikenal adanya beberapa prinsip dan asas yang menjadi sandaran dan panduan bagi penyusunan suatu peraturan perundang-undangan yang baik. I.C. van der Vlies mengemukakan adanya dua kategori asas dalam pembuatan peraturan perundangan yang baik, yakni asas-asas yang formal dan asas-asas yang material.¹⁷

Asas-asas formal dalam pembuatan peraturan perundang-undangan

¹⁵ Pasal 10 Ayat (1) "*Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah*".

Pasal 11 Ayat (3) "*Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan*".

Pasal 12 Ayat (1) "*Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan*".

¹⁶ Ajaran rumah tangga riil berpandangan bahwa luas-sempit urusan rumah tangga yang menjadi kewenangan otonomi dari daerah didasarkan pada kebutuhan dan keadaan yang senyatanya, yakni Pusat menetapkan terlebih dahulu urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah melalui undang-undang, dengan pula memberikan kemungkinan adanya penambahan atau pengurangan urusan pada daerah atas dasar kebutuhan dan kemampuan daerah dalam pengelolaannya. Lihat: G. Kartasapoetra, 1993, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 94.

¹⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 253-254.

meliputi:

- a. Asas tujuan yang jelas;
- b. Asas organ/lembaga yang tepat;
- c. Asas perlunya pengaturan;
- d. Asas dapatnya dilaksanakan; dan
- e. Asas *consensus*.

Adapun asas-asas material dalam pembuatan peraturan perundang-undangan meliputi:

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. Asas tentang dapat dikenali;
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. Asas kepastian hukum;
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Bahwa dalam kerangka negara kesatuan, di Indonesia diakui adanya hierarki tata aturan perundang-undangan yang mengikat secara eksternal dan internal dalam konstruksi tata hukum nasional. Hierarki yang ditetapkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tersebut menjadi garis besar bagi tertib peraturan perundang-undangan, sekaligus sebagai parameter bagi keabsahan suatu produk peraturan perundang-undangan yang dibuat di Indonesia.

D. PEMBAHASAN

1. Kebijakan Tata Kelola Pemerintahan Desa di Sidoarjo

Sebagai bagian dari struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia,¹⁸ Pemda Kabupaten Sidoarjo telah banyak mengeluarkan produk peraturan daerah, yang merupakan tindak lanjut sekaligus penopang kebijakan Pemerintah Pusat. Sekurangnya ada empat periode perundangan yang secara simultan mendapatkan respon kebijakan daerah dalam bentuk paket regulasi, yakni periode UU No. 5 Tahun 1974 juncto UU No. 5 Tahun 1979, periode UU No. 22 Tahun 1999, Periode UU No. 32 Tahun 2004, dan periode UU No. 6 Tahun 2014. Oleh karena itu, kajian terkait pergeseran kebijakan tata pemerintahan desa tidak dilakukan secara menyeluruh pada semua masa, melainkan hanya pada masa

¹⁸ Dasar eksistensial Kabupaten Sidoarjo sebagai bagian dari NKRI adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang perubahan batas wilayah kota praja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2730). Adapun konstruksi kesejarahan, bisa dilihat pada laman: http://www.sidoarjokab.go.id/index.php?p=layanan&p2=profil_kabupaten.

reformasi, atau lebih tepatnya masa pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004 dan masa UU No. 6 Tahun 2014. Adapun kajian terhadap implementasi kebijakan di tingkat pemerintahan desa, dilakukan hanya pada masa UU No. 6 Tahun 2014. Hal ini dilakukan untuk lebih memusatkan perhatian dan analisis pada permasalahan kontemporer yang berkembang saat ini.

2. Kebijakan Daerah Masa UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Kebijakan tata pemerintahan desa yang dikeluarkan oleh Pemda Kabupaten Sidoarjo pada masa ini bersandar pada PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. PP tersebut adalah satu dari dua PP yang secara spesifik dibuat untuk menata struktur pemerintahan terendah yang ada di Indonesia.¹⁹ Sebagai aturan pelaksana dari UU No. 32 Tahun 2004, PP tersebut secara paradigmatis mendekatkan kembali tata kelola pemerintahan desa pada konsep negara kesatuan. Penguatan konsep negara kesatuan dalam UU No. 32 tahun 2004 beserta aturan pelaksanaannya, menjadikan tata pemerintahan desa dituntun untuk memperkuat kedudukan dan identitas desa sebagai sebuah *local self-government*, dengan mengesampingkan kemungkinan untuk menjadi sebuah *self-governing community*.

Sepanjang sepuluh tahun pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004, Pemda Kabupaten Sidoarjo telah menerbitkan sekurangnya 10 Peraturan Daerah yang secara langsung terkait dan ditujukan untuk menata kelola pemerintahan desa di lingkungan pemerintahannya, yakni:

- 1) Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.
- 2) Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa
- 3) Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa;
- 4) Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 11 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa;
- 5) Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 13 Tahun 2006 tentang

¹⁹ Juga ada Peraturan Pemerintah No. 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa;

- 6) Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 14 Tahun 2006 tentang Kerjasama Desa;
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 2 Tahun 2009 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa;
- 8) Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaporan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- 9) Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 4 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pembentukan dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa; dan
- 10) Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Di Desa dan Kelurahan;

Kesepuluh Peraturan daerah (Perda) tersebut sebagian besarnya adalah bentuk reaksi atas diterbitkannya PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, karenanya tidak banyak dari Perda-Perda tersebut yang memuat kebutuhan otentik ataupun tuntutan riil masyarakat pedesaan di lingkungan Pemda Kabupaten Sidoarjo. Perda No. 2 Tahun 2009²⁰ dan Perda No. 3 Tahun 2009²¹ adalah contoh dari konstruksi regulasi yang secara substantif tidak menyentuh kebutuhan esensial pemerintahan desa, karena sebagian besar penormaannya yang ada didalamnya lebih bersifat duplikasi norma (tepatnya alih klausul) dari klausul yang ada dalam peraturan di atasnya. Kedua Perda tersebut mencerminkan sebagian besar konstruksi Perda yang dibuat oleh Pemda Kabupaten Sidoarjo pada masa ini.

Perda yang dibuat dengan spirit pencerahan yang rendah, tidak akan mampu mewujudkan keadilan substansial yang menenteramkan kehidupan masyarakat.²² Polemik berupa gugatan *judicial review* oleh Firdaj Helmi Elisa atas

²⁰ Perda ini dibuat untuk melaksanakan amanat Pasal 62 PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa juncto Pasal 7 ayat (3) dan Pasal 19 Permendagri No. 29 Tahun 2006.

²¹ Perda ini pelaksana dari ketentuan Pasal 15 PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa juncto Pasal 48 Permendagri No 35 Tahun 2007.

²² Hikmahanto Juwana secara eksplisit menyatakan bahwa kesulitan untuk mewujudkan keadilan substansial di Indonesia, secara umum dikarenakan sikap pembuat hukum kurang atau bahkan tidak memperhatikan aspek keberlakuan dari hukum yang dia buat (apakah undang-undang itu applicable atau tidak). Anwar, "Problematika Mewujudkan Keadilan Substantif Dalam Penegakkan Hukum Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 3, No. 2 Tahun 2010, hlm. 134, <http://widyagama.ac.id/ejournal/index.php/konstitusi/index>.

Perda No. 10 Tahun 2006, dapat menggambarkan hal tersebut.²³ Perda yang dibuat untuk melaksanakan amanat Pasal 26 Ayat 4 PP No. 72 Tahun 2005 ini secara substansial maupun prosedural memang tidak bertentangan dengan aturan di atasnya, namun, substansi pengaturan tersebut tidak selaras dengan harapan penggugat yang merepresentasi aspirasi sebagian besar masyarakat. Uji material tersebut diajukan terkait substansi pengaturan, termasuk proses dan prosedur yang dianggap tidak demokratis, tidak berkeadilan, kurang memperhatikan aspek pemerataan kesempatan, dan rentan terhadap kecurangan (*Fraud*).²⁴ Kendatipun gugatan tersebut ditolak oleh MA karena kedudukan penggugat yang dipandang tidak memiliki kompetensi. Namun, secara faktual substansi dari gugatan tersebut sejatinya tidak pernah dibantah oleh tergugat maupun pihak Hakim MA.

Di luar ketiga Perda tersebut, masih ada Perda Nomor 9 Tahun 2006 yang dapat dijadikan contoh bagi rendahnya kualitas prosedural maupun substansial pembuatan kebijakan di Pemda Kabupaten Sidoarjo. Perda yang mengatur tentang tata organisasi Pemerintahan Desa di Sidoarjo tersebut, memperlihatkan lemahnya riset dan kedalaman pemahaman pembuat Perda tentang kondisi geospasial maupun demografis pedesaan di Sidoarjo. Hal itu berakibat pada kebijakan tata organisasi pemerintahan desa yang ditata secara seragam,²⁵ sehingga berpotensi menggerus keberagaman bentuk dan susunan pemerintahan desa yang dimungkinkan tumbuh dan berkembang dalam praktek kehidupan masyarakat pedesaan di Sidoarjo. Di sisi lain, desain Perda Nomor 7 Tahun 2006 yang dibuat dalam rangka menata kelola lembaga permusyawaratan Desa, juga sebatas menuangkan konsep kelembagaan BPD yang terdapat dalam Bab V Bagian Ketiga dari PP No. 72 Tahun 2005 secara apa adanya.

Walaupun secara umum kualitas dari produk regulasi yang dihasilkan rendah, namun tidak berarti semua produk regulasi yang ada jelek dan mubadzir. Dari analisis yang kami lakukan, setidaknya satu Perda yang secara substansial mencerminkan adanya sinkronisasi visi antara undang-undang dan aspirasi daerah, yakni *Perda Nomor 13 Tahun 2006*, yang berbicara tentang pendapatan perangkat desa. Salah satu langkah positif sebagai bentuk penjabaran dari

²³ Baca: Mahkamah Agung, *Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2012* (Indonesia, 2012).

²⁴ Selengkapnya baca substansi posita penggugat dalam putusan tersebut. *Ibid.*

²⁵ Telaah lebih jauh dalam: Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 8 Tahun 2008.

amanah Pasal 28 PP No. 72 Tahun 2005 dalam Perda ini tertuang dalam Pasal 2 Ayat (3), yakni berupa rincian tunjangan yang dapat dinikmati oleh Kepala Desa beserta perangkatnya, meliputi: Tunjangan penghasilan aparat pemerintah desa; tunjangan asuransi; tunjangan jabatan; tunjangan kesehatan; dan tunjangan lain-lain. Disamping nilai positif berupa peningkatan kesejahteraan perangkat desa, perlu dicermati adanya item Penghasilan tidak tetap berupa honor dan perjalanan dinas, yang sejatinya dalam PP No. 72 Tahun 2005 maupun UU No. 32 Tahun 2004 tidak diatur. Secara hierarkhis, penetapan adanya penghasilan tidak tetap tersebut dapat bermasalah secara administratif, termasuk juga definisi tentang tunjangan penghasilan aparat pemerintah desa yang perlu juga untuk dijelaskan rumusan dan satuan anggarannya.

Rendahnya kualitas produk Perda yang dikeluarkan memeperlihatkan bahwa, rezim Pemerintahan daerah (Pemda) Sidoarjo masa 2004-2014 hanya meletakkan Perda sebagai instrumen pelengkap regulasi. Keberadaan Perda yang seharusnya menjadi tolok ukur kebijakan pemerintahan dan pembangunan suatu daerah, sekedar berfungsi sebagai “pelangsur” amanah peraturan perundangan di atasnya. Walaupun hal ini secara prinsipil sesuai dengan konsep Negara Kesatuan,²⁶ namun tidak selaras dengan fungsi dan arti penting pembuatan Perda.²⁷ Proses pembuatan Perda yang membutuhkan waktu panjang dan memakan banyak “energi”, hanya untuk menghasilkan suatu produk hukum yang substansinya “*copy-paste*” tentunya telah mencederai amanah masyarakat selaku konstituen mereka.

3. Kebijakan Daerah Setelah Pemberlakuan UU No. 6 Tahun 2014

Hadirnya UU No. 6 Tahun 2014 berimplikasi pada perubahan kebijakan tata kelola Pemerintahan desa di lingkungan Pemkab Sidoarjo. Perubahan kebijakan dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan konsep tata kelola Pemerintahan desa yang dibangun dalam undang-undang tersebut. Sepanjang kurun waktu dua tahun terakhir, Pemda Sidoarjo telah mengeluarkan 3 (tiga) Peraturan Daerah, yakni:

²⁶ Pasal 136 Ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa “*Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*”.

²⁷ Salah satu fungsi dan arti penting dari pembentukan Perda adalah untuk menjabarkan secara lebih lanjut substansi peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya, agar selaras dengan karakteristik masing-masing daerah. Selengkapnya Baca: Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan 1*. Hal. 232.

Perda Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan pemberhentian Perangkat Desa; Perda Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa; dan Perda Nomor 9 Tahun 2015 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Disamping itu, Pemda Sidoarjo juga mengeluarkan sedikitnya 13 (tiga belas) Peraturan Bupati (Perbup), untuk menjamin kelancaran tata kelola Pemerintahan desa. Dari konfigurasi produk hukum yang mengatur Desa tersebut, terlihat bahwa setelah pemberlakuan UU No. 6 Tahun 2014 ini, Pemda Sidoarjo tidak terlalu banyak mengeluarkan produk hukum dalam bentuk Perda. Terlepas dari rapinya desain tata aturan pemerintahan desa di tingkat kementerian, kondisi tersebut dapat pula dipahami sebagai langkah efektivitas dan efisiensi kerja Pemerintahan Daerah.²⁸

Berdasarkan produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemda Sidoarjo tersebut, ada tiga isu sentral yang menjadi fokus utama Pemda Sidoarjo dalam merespon perubahan kebijakan nasional saat ini. Fokus *pertama*, terkait struktur organisasi dan pengisian jabatan di Pemerintahan Desa. Pemda Sidoarjo mendorong percepatan demokratisasi tata kelola pemerintahan desa, melalui pembenahan sistem dan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian aparatur pemerintahan desa. Dikeluarkannya Perda No. 7 Tahun 2014 adalah bentuk respons atas permasalahan akuntabilitas yang hadir atas dikeluarkannya Perda No. 10 Tahun 2006.²⁹ Kendatipun demikian, substansi Perda No. 7 Tahun 2014 tidak banyak berubah dari substansi Perda sebelumnya, dimana proses pengangkatan perangkat desa tidak membuka ruang bagi adanya mekanisme voting oleh warga. Perbaikan dilakukan dengan memberikan jaminan bagi keterwakilan seluruh anggota masyarakat dalam proses pengangkatan perangkat desa.

Respon atas perubahan tata kelola Pemerintahan Desa juga terlihat dengan diterbitkannya Perda No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa menggantikan Perda No. 11 Tahun 2006. Perda ini hadir sebagai bagian dari amanah Permendagri Nomor 112 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa,

²⁸ Problematika *constitutional system* di Indonesia menurut I D.G. Palguna ada pada Proses pembuatan legislasi dan regulasi baik di Pusat maupun di Daerah, yang dalam prakteknya dihadapkan pada persinggungan kepentingan politik diantara para pengampu kepentingan yang terlibat. Lebih lanjut baca: I D.G. Palguna, 2005, *Interaksi Hukum Dan Politik Dalam Menjaga Kedaulatan*, dalam Musyawarah Nasional Dan Seminar Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Hukum Administrasi Negara, APHTN-HAN, Surabaya, hlm. 1-5.

²⁹ Baca amar putusan MA dalam kasus tersebut.

yang menghendaki pelaksanaan Pilkades di setiap Daerah dilaksanakan secara serentak. Substansi Perda tersebut tidak hanya menjadi “pelangsung” atas ketentuan di atasnya, tetapi juga menerjemahkan maksud dari aturan yang ada di atasnya. Beberapa ketentuan yang ditambahkan dalam Perda tersebut merupakan bentuk penyelarasan kebijakan yang ada dalam Permendagri dengan praktik yang telah berlaku dengan baik di Desa. Permendagri tersebut juga sebagai antisipasi atas permasalahan yang sering kali terjadi dalam proses-proses pemilihan di Sidoarjo.³⁰ Untuk menjamin kelancaran jalannya proses Pilkades, maka Pemda Sidoarjo juga mengeluarkan dua buah Peraturan Bupati (Perbup), yakni Perbup No. 5 Tahun 2016 dan Perbup No. 13 Tahun 2016 sebagai aturan pelaksana dari Perda No. 8 Tahun 2015. Kedua Perbup tersebut mengatur persoalan teknis pelaksanaan Pilkades, mulai dari struktur dan komposisi kepanitiaan, tahapan pemilihan, kriteria penilaian calon, dan beberapa permasalahan teknis lainnya.

Restrukturisasi tata kelola Pemerintahan Desa juga tampak dari lahirnya Perda No. 9 Tahun 2015 yang mengatur tentang struktur, tata kelola dan tata kerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Berbeda dengan Perda No. 7 Tahun 2006 tentang BPD yang pelaksanaannya masih membutuhkan Perbup, Perda No. 9 Tahun 2015 ini tidak membutuhkan adanya Perbup, karena cakupan substansinya telah mengakomodir kebutuhan penyelenggaraan BPD sampai tataran teknis. Keberadaan Perda No. 9 Tahun 2015 tidak sekedar menegaskan struktur Pemerintahan Desa, tetapi juga sebagai bagian dari langkah restrukturisasi demokrasi Desa melalui perbaikan mekanisme permusyawaratan di Desa.³¹ Melalui Perda tersebut, permasalahan disharmoni BPD dengan Pemerintah Desa, dan dis-orientasi tata kelola BPD diharapkan dapat terselesaikan dengan baik.

Reformasi birokrasi di tingkat Pemerintahan desa juga dilakukan dengan diterbitkannya Peraturan Bupati Nomor 27 Tahun 2015 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa; Peraturan Bupati Nomor 23 Tahun 2015 tentang

³⁰ Sebagai contoh, bandingkan ketentuan Pasal 30 Ayat (1) Permendagri No. 112 Tahun 2014 dengan klausul Pasal 37 Ayat (1) Perda No. 8 Tahun 2015.

³¹ Di dalam Penjelasan Umum Perda No. 9 Tahun 2015. Dinyatakan bahwa “...maka BPD merupakan satu kesatuan dan berdampingan dengan pemerintah desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Badan Permusyawaratan Desa merupakan partner pemerintah desa,... Salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintahan desa adalah prinsip musyawarah, demokratis dan partisipatif. Untuk mewujudkan prinsip tersebut, maka diadakan lembaga BPD sebagai perwujudan demokrasi dan partisipasi warga”.

Tata Cara Pembagian Dan Penetapan Rincian Dana Desa; . Perbup ini adalah tindak lanjut atas diundangkannya Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Melalui Perbup ini, Pemda berupaya mengarahkan tata kelola keuangan desa supaya lebih produktif. Upaya tersebut dilakukan dengan menetapkan rambu-rambu yang jelas dan tegas dalam pemanfaatan keuangan desa, baik dalam kaitannya dengan pembelanjaan dan pembiayaan oleh Pemerintahan Desa.³² Kerangka prosedural yang terbuka dilakukan melalui pemberian ruang partisipasi kepada setiap *stakeholder* pemerintahan dan *stakeholder* desa, mulai dari tahap perencanaan, perancangan atau penyusunan hingga tahap pelaksanaan dan evaluasi.

Upaya reformasi birokrasi melalui penataan keuangan desa juga terlihat melalui penerbitan Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa Di Desa, dan Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2015 tentang Penghasilan Tetap, Tunjangan dan Penerimaan Lain yang Sah Bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa Di Kabupaten Sidoarjo. Keberadaan Perbup No. 54 Tahun 2014 memberi panduan yang tegas dan jelas tentang kewenangan dan prosedur pengadaan barang dan jasa oleh Pemerintah Desa. Sedangkan Perda No. 11 Tahun 2015 memberi kejelasan status keuangan kepala desa dan seluruh perangkat desa, sehingga berimbas pada kejelasan alokasi dan keterbukaan informasi publik terhadap pemanfaatan anggaran desa. Kedua Perbup tersebut memiliki arti penting dalam usaha untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN, khususnya dalam usaha mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat Desa.

Fokus *kedua* dari perubahan kebijakan yang dilakukan Pemda Sidoarjo, berkaitan dengan kedudukan otonomi desa. Semenjak dikeluarkannya UU No. 6 Tahun 2014 yang diikuti dengan PP No. 47 Tahun 2015 dan Permendesa Nomor 1 Tahun 2015, Pemda Sidoarjo melakukan langkah responsif dengan menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2015 tentang Daftar Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa di Kabupaten Sidoarjo. Melalui Perbup tersebut Pemda Sidoarjo telah menetapkan daftar kewenangan Desa, yang terbagi atas daftar kewenangan berdasarkan hak asal usul, dan daftar kewenangan lokal berskala desa. Atas daftar kewenangan

³² Lebih lanjut baca: Bab IV Bagian Ketiga dan Bagian Keempat dari Perbup No. 27 Tahun 2015.

tersebut, Pemerintah Desa melalui musyawarah Desa dapat memilih dan menentukan ruang lingkup kewenangannya otonominya. Adapun usaha peningkatan kapasitas dan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan, tercermin dari daftar pilihan kewenangan bidang kemasyarakatan desa dan bidang pemberdayaan masyarakat.

Fokus *ketiga* dari perubahan kebijakan yang dilakukan Pemda Sidoarjo, terkait dengan kekayaan dan keuangan desa. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa Pemda Sidoarjo telah mengeluarkan beberapa kebijakan dalam bentuk Perbup, yang memberikan keleluasaan bagi pemerintahan desa untuk menentukan lingkup otonominya. Selain itu, Pemda Sidoarjo juga menerbitkan beberapa regulasi yang secara sinergis memberikan kejelasan lingkup kekayaan dan sumber pendapatan desa, yakni dengan dikeluarkannya Peraturan Bupati Nomor 15 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyaluran Alokasi Dana Desa, Bagi Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Dana Desa dan Peraturan Bupati Nomor 15 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Besaran Dana Desa Setiap Desa di Kabupaten Sidoarjo. Melalui kedua Perbup ini, Pemda Sidoarjo memberikan kejelasan status keuangan dan kekayaan desa yang berada dibawah kewenangan pemerintahan desa.

Disamping beberapa kebijakan yang secara langsung menyentuh tata kelembagaan pemerintahan Desa, ada juga regulasi yang dikeluarkan oleh Pemda Sidoarjo yang secara tidak langsung bersentuhan dengan masyarakat pedesaan, diantaranya: Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015 tentang Upah Khusus Perdesaan Industri Padat Karya Tertentu di Kabupaten Sidoarjo; dan Peraturan Bupati Nomor 37 Tahun 2015 tentang Besaran Dan Wilayah Pemberlakuan Upah Khusus Perdesaan Industri Padat Karya Tertentu di Kabupaten Sidoarjo. Kedua Perda tersebut dibuat dengan maksud untuk mendorong penyerapan tenaga kerja di pedesaan, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan melalui penetapan upah yang layak bagi mereka.

Menilik dari kualitas produk regulasi yang dibuat pasca pemberlakuan UU No. 6 Tahun 2014, terlihat bahwa tidak ada perubahan yang bersifat paradigmatik dalam konstruksi tata kelola pemerintahan desa di Pemda Kabupaten Sidoarjo,

jika dibandingkan dengan masa sebelum lahirnya UU No. 6 Tahun 2014. Eksistensi DPRD dan Pemerintah Daerah dalam proses pembuatan produk hukum daerah, tidak lebih hanya menjadi corong kekuasaan pusat dan corong kepentingan kelompok mereka masing-masing. Proses pembuatan regulasi masih tetap bersifat formalistik yang lebih berpegang pada kesahihan prosedural dari pada kesahihan substansial. Pola tersebut pada akhirnya meletakkan aspek kemanfaatan dari produk regulasi sebagai satu hal yang disandarkan atas kepentingan kelompok berkuasa.

Di dalam kajian ilmu administrasi, pola pembuatan regulasi yang bersifat formalistik dengan pendekatan prosedural *ansich* sebagaimana berjalan di Kabupaten Sidoarjo bertentangan dengan konsep *Good Regulatory Governance (GRG)*, yang meletakkan regulasi sebagai instrumen pelayanan publik oleh pemerintah, dan karenanya pertimbangan utama bagi pemerintah dalam membuat regulasi adalah aspirasi kesejahteraan masyarakatnya³³. Dalam konteks GRG, dikeluarkannya suatu regulasi harus bersandar pada prinsip regulasi minimum yang efektif,³⁴ sehingga proses pembuatan regulasi adalah sadar dan terencana dengan nilai kebermanfaatan yang jelas.

Regulasi daerah khususnya Peraturan Daerah (Perda) adalah penjabaran lebih lanjut dari kebijakan pemerintahan di atasnya.³⁵ Dalam konteks ini regulasi yang dibuat daerah adalah instrumen pemerintahan dalam mencapai target dan tujuan dari amanah yang dibebankan oleh masyarakat, yang dalam pembuatannya harusnya membuka adanya masukan, saran dan kritik dari masyarakat terdampak. Rendahnya kualitas produk legislasi Pemda Sidoarjo disamping mencerminkan kualitas pembuatnya, juga mencerminkan kualitas prosedural pembuatannya. Rendahnya ruang partisipasi masyarakat dan *stakeholder* terhadap proses pembuatan regulasi berakibat pada hadirnya produk-

³³ Kristian Widya Wicaksono, "Aplikasi Prinsip-Prinsip RIA Dalam Proses Formulasi Peraturan Daerah," *Jurnal Administrasi Publik* 5, no. 2 (2008): 162–78.

³⁴ "Prinsip ini menekankan bahwa Pemerintah sebaiknya hanya mengeluarkan regulasi untuk hal-hal yang tidak dapat dicapai dengan cara lain selain menerbitkan regulasi. Dan dikeluarkannya regulasi tersebut untuk menjamin terwujudnya 'iklim peraturan' yang kondusif." *Ibid*.

³⁵ Muhammad Suharjono, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah," *DIH, Jurnal Ilmu Hukum* 10, No. 19 Tahun 2014, hlm. 21–37, [http://download.portalgaruda.org/article.php?article=253630&val=6844&title=PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG RESPONSIF DALAM MENDUKUNG OTONOMI DAERAH](http://download.portalgaruda.org/article.php?article=253630&val=6844&title=PEMBENTUKAN%20PERATURAN%20DAERAH%20YANG%20RESPONSIF%20DALAM%20MENDUKUNG%20OTONOMI%20DAERAH).

produk regulasi yang abai terhadap eksistensi dan aspirasi masyarakat Desa.³⁶

4. Implementasi Kebijakan di Tingkat Pedesaan

Penilaian terhadap implementasi kebijakan daerah di tingkat Pedesaan, lebih kami fokuskan pada implementasi kebijakan pasca diberlakukannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Penelitian tersebut kami lakukan terhadap sepuluh Desa di Sembilan kecamatan yang ada di Sidoarjo.³⁷ Melalui penelitian tersebut dapat dihasilkan satu fakta bahwa proses penyusunan regulasi di tingkat Pemerintahan Kabupaten terkait dengan Desa, ternyata tidak banyak melibatkan peran serta masyarakat maupun unsur Pemerintahan Desa di dalamnya. Dari kesepuluh Desa yang kami teliti, hanya ada 3 Desa (Desa Kedung Turi, Desa Kenongo dan Desa Kedung Peluk) yang menyatakan bahwa pemerintahan mereka terlibat dalam proses penyusunan 3 (tiga) Perda yang ada, itu pun sebatas keterlibatan dalam forum sosialisasi Peraturan daerah. Kondisi tersebut berdampak pada rendahnya pemahaman pemerintahan desa terhadap konsepsi dan arah kebijakan pedesaan yang disusun oleh Pemerintah dan Pemda Sidoarjo.³⁸

Rendahnya pemahaman aparatur pemerintahan Desa terhadap kebijakan pemerintahan di atasnya berimplikasi pada lemahnya implementasi kebijakan daerah di tingkat Desa. terkait kebijakan tata kelola organisasi desa, sebagian besar Pemerintahan Desa tidak konsisten dalam penerapan Perda No. 9 Tahun 2015. Sebagian besar Desa yang ada tidak dapat menunjukkan kelengkapan dokumen terkait proses restrukturisasi BPD. Bahkan empat dari sepuluh desa yang kami teliti,³⁹ tidak pernah melakukan proses restrukturisasi sebagaimana diatur dalam Perda tersebut. Menurut sumber yang kami wawancarai, selama ini baru dua kali dilakukan prosesi pemilihan BPD yang melibatkan masyarakat

³⁶ Keterlibatan masyarakat dalam perumusan Perda dapat dilakukan dengan cara antara lain, "Mengikutsertakan dalam tim penyusunan Perda, mengundang dalam rapat-rapat penyusunan Perda, melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan, melakukan loka karya atas Raperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD, dan juga mempublikasikan". Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, 4th ed., PSH FH UII, Yogyakarta.

³⁷ 10 Desa tersebut adalah: Desa Kedung Turi, Desa Tulangan, Desa Kenongo, Desa Wono Ayu, Desa Kedung Peluk, Desa Beciro Ngengor, Desa Lemujut, Desa Karang Tanjung, Desa Jimbaran Kulon,

³⁸ Bahkan ada temuan menarik saat wawancara kami lakukan pada Bulan Mei lalu, bahwa semua desa tidak memahami adanya Perbup No. 13 Tahun 2015, sebagai instrumen otonomi mereka.

³⁹ Desa Wono Ayu, Desa Beciro Ngengor, Desa Lemujut dan Desa Karang Tanjung.

secara langsung dusun sebagaimana ketentuan yang ada, selebihnya pemilihan BPD dilakukan dengan mekanisme penunjukan secara aklamasi.

Lemahnya implementasi kebijakan di tingkat desa juga terlihat dari respon Pemerintah desa terhadap kebijakan Pemda melalui Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2015, yang menggariskan kewajiban Pemerintah Desa untuk menerbitkan Peraturan Desa terkait lingkup Kewenangan Desa. Dari *survey* yang kami lakukan pada bulan Mei-Juni, tidak satupun dari kesepuluh Desa tersebut yang telah menerbitkan Perdes sebagaimana perintah Perbup. Hal itu terjadi karena sebagian besar dari mereka tidak mengetahui adanya Perbup No. 13 Tahun 2015. Adapun Sekretaris Desa Kedung Turi yang mengaku telah mengetahui keberadaan Perbup tersebut, menyatakan bahwa proses pembuatan Perbup tersebut terkendala permasalahan teknis administratif, khususnya terkait dengan kesulitan mengumpulkan *stakeholder* Desa untuk kebutuhan pembuatan Perdes tersebut.

Melalui penelitian ini, kami dapat melihat bahwa pelaksanaan tata kelola Pemerintahan Desa di lingkungan Pemda Sidoarjo masih jauh dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, khususnya terkait dengan asas Tertib Penyelenggara Negara dan Asas Keterbukaan.⁴⁰ Kesimpulan tersebut didasarkan pada pengalaman yang kami dapatkan saat penelusuran dan penggalian dokumen implementasi kebijakan tata kelola pemerintahan di desa. Dari penggalian dokumen yang kami lakukan, tidak banyak dokumen yang secara substantive merupakan dokumen publik yang seharusnya dapat diakses oleh public (semisal Peraturan Desa, AD/ART BUM Desa, dan data aset Desa), yang bisa kami dapatkan dari Pemerintah Desa. Rendahnya transparansi dan akuntabilitas publik yang kami temui di sepuluh Desa tersebut menjadi gambaran dari sebagian besar Desa di Sidoarjo. Bahkan untuk desa yang sudah tergolong maju dan tertib administrasi seperti Desa Kenongo dan Desa Kedung Turi- pun, prinsip transparansi dan akuntabilitas tersebut belum sepenuhnya dapat

⁴⁰ *Asas Tertib Penyelenggara Negara*, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara; *Asas Keterbukaan*, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak *asasi* pribadi, golongan dan rahasia Negara. Robertho Yanflor Gandaria, "Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) Dalam Mewujudkan Prinsip Good Governance and Clean Government Di Pemerintahan Daerah," *Lex Administratum* 3, no. 6 (2015): 5–13.

terlaksana dengan baik. Parameter sederhana yang dapat dilihat adalah, tidak terlaksananya kewajiban sosialisasi produk Perdes dan tidak adanya keleluasaan dalam mengakses Laporan pembangunan dan penggunaan dana Desa.

Perubahan paradigma yang dibangun dengan lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 ternyata tidak banyak merubah corak kebijakan daerah, maupun paradigma tata kelola Pemerintahan Desa. Hal ini tentunya kontraproduktif dengan semangat perbaikan kesejahteraan dan penghormatan eksistensi Desa yang dibawa oleh UU No. 6 Tahun 2014. Hasil penelitian kami memperlihatkan bahwa, akses yang ditimbulkan dari pola kebijakan daerah tersebut adalah stagnasi tingkat kesejahteraan masyarakat pedesaan, dan keterputusan mata rantai antara pembangunan pedesaan dengan kesejahteraan masyarakat pedesaan.

E. PENUTUP

Regulasi Pemda Kabupaten Sidoarjo terkait penataan Desa dan Pemerintahannya adalah bagian dari implementasi kebijakan pusat di tingkat daerah dan pedesaan. Secara normatif, regulasi yang dibuat oleh Pemda Kabupaten Sidoarjo tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang ada di atasnya. Namun, secara substansial regulasi yang dikeluarkan sejak periode UU No. 32 Tahun 2004 hingga UU No. 6 Tahun 2014, tidak memiliki nilai kemanfaatan yang luas, karena pengaturan yang ada didalamnya tidak bersandar pada aspirasi dan kebutuhan riil Desa dan Pemerintahan Desa yang akan diaturnya. Implikasi sistemik dari lahirnya regulasi yang tidak berakar pada aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat penggunaanya adalah lemahnya implementasi dari regulasi itu sendiri. Hal itu dapat dibuktikan dalam praktek pemerintahan di beberapa desa yang menjadi obyek penelitian, dimana perubahan paradigma pemerintahan yang dibangun di tingkat pusat ternyata tidak berimbas pada tata kelola pemerintahan di tingkat Desa.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Howard, Nick, 2013, *Beginning Constitutional Law*, Routledge, New York.

Hutchinson, Terry, 2002, *Researching and Writing in Law*. 2nd ed., Lawbook Co.,

Pyrmont, NSW.

Ibrahim, Johnny, 2012, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. 6th ed., Bayu Media Publishing, Malang.

LPD, Okta Rosalinda, 2014, *Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) Dalam Menunjang Pembangunan Pedesaan*, Universitas Brawijaya.

Manan, Bagir, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. 4th ed., PSH FH UII, Yogyakarta.

Moleong, Lexy J., 1986, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. 17th ed., Remaja Rosdakarya, Bandung.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 1.*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

Wijaya, HAW, 2005, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Indonesia*. 1st ed., Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Wisakti, Daru, 2008, *Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa Di Wilayah Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan*, Universitas Diponegoro.

JURNAL

Anwar, *Problematika Mewujudkan Keadilan Substantif dalam Penegakkan Hukum di Indonesia*, Jurnal Konstitusi 3, No. 2 Tahun 2010, <http://widyagama.ac.id/ejournal/index.php/konstitusi/index>.

Gandaria, Robertho Yanflor, *Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam Mewujudkan Prinsip Good Governance and Clean Government Di Pemerintahan Daerah*, *Lex Administratum* 3, No. 6 Tahun 2015.

Kajual, Justina E. Anjelia; S.Pangkey, Masje; P.I.Rompas, Sonny, *Kebijakan Otonomi Desa dalam Pengelolaan Keuangan Desa di Desa Wayloar Satu Kecamatan Wayloar Kabupaten Halmahera Selatan*, Jurnal Administrasi Publik 4, No. 32 Tahun 2015, <http://ejournal.unsrat.ac.id/JAP>.

Suharjono, Muhammad, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*, DIH, Jurnal Ilmu Hukum 10, No. 19 Tahun 2014.

<http://download.portalgaruda.org/article.php?article=253630&val=6844&title=PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG RESPONSIF DALAM MENDUKUNG OTONOMI DAERAH>.

Wicaksono, Kristian Widya, *Aplikasi Prinsip-Prinsip RIA Dalam Proses Formulasi Peraturan Daerah*, Jurnal Administrasi Publik 5, No. 2 Tahun 2008.

SUMBER LAIN

Agung, Mahkamah, 2012, *Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2012*.
Indonesia.

Palguna, I D.G., 2015, *Interaksi Hukum Dan Politik Dalam Menjaga Kedaulatan*,
dalam Musyawarah Nasional dan Seminar Nasional Asosiasi Pengajar
Hukum Tata Negara Hukum Administrasi Negara, APHTN-HAN, Surabaya.