

**TINJAUAN HUKUM TERHADAP PROSES PEMBUATAN  
PERTATURAN DESA DILIHAT DARI UNDANG-UNDANG  
NOMOR 6 TAHUN 2011 TENTANG DESA  
(Studi di Desa Bangun Kecamatan Lulau Rakyat Kabupaten Asahan )**

**TESIS**

**Oleh:**

**LENI INDRAYANI**

**1620010009**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2018**

## SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Leni Indrayani  
NPM : 1620010009  
Prog. Study/Konsentrasi : Ilmu Hukum/Hukum Administrasi Negara

Dengan ini menyatakan yang sebenarnya bahwa Tesis yang berjudul “**Tinjauan Hukum Terhadap Proses Pembuatan Peraturan Desa Dilihat Dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi di Desa Bangun Kecamatan Pulau Rakyat Kabupaten Asahan)**” adalah benar Tesis saya pribadi dan bukan Tesis milik orang lain dan dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

Bagian-bagian tertentu dalam Tesis yang saya kutip dari hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah, dan etika penulisan ilmiah.

Demikianlah surat pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya dalam keadaan sehat dan tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Medan, 6 Desember 2018  
Yang Membuat Pernyataan,

**LENI INDRAYANI**  
**1620010009**

**JURIDICAL REVIEW OF THE PROCESS OF MAKING VILLAGE  
REGULATIONS SEEN FROM LAW NUMBER 6 OF 2014 CONCERNING  
VILLAGES (STUDY IN THE BUILT VILLAGE OF PULAU RAKYAT  
DISTRICT, ASAHAN DISTRICT)**

**ABSTRAC**

*The village is unity, the legal communities which have a limit of region that is authorized to regulate and decrease the affairs of local communities based on the proposal of origin, and / or traditional rights recognized by the united state of the republic of Iindonesia. Village is regulated in Law No. 6 of 2014 concerning Villages. In making Village regulations must go through the process and stages as according to the laws and regulations. Therefore, this study examines the existence of village regulations in the legislative system, the process of drafting village regulations in Desa Bangun and the inhibiting factors in the drafting of village regulations.*

*In general this writing aims to find out and analyze the existence of village regulations and the system of laws and regulations, to find out the process of making village regulations in Desa Bangun and to find out the factors that become obstacles in the preparation of village regulations.*

*The type of research in writing this thesis is normative research. in this study the writing method was carried out with a law approach. the data in this study were obtained by collecting secondary data which included primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. Data collection tools in this study were carried out by means of library research and field research, then data analysis was carried out.*

*The results of the study revealed the process of making village regulations in the legislative system. Law No. 6 of 2014 concerning Villages in the legislative system is based on legislation other than the legislation contained in the hierarchy of laws and regulations contained in Article 7 paragraph (1) of Law No. 12 of 2011 concerning Invitation Regulations. Law No. 6 of 2014 concerning Villages is not based on higher laws and regulations, but is based on recognized laws and regulations. The process of drafting the Village Bangun regulation is in accordance with Law No. 6 of 2014 concerning Villages. the obstacle in the drafting of village regulations is that human resources lack community participation in building villages and the role of the village government is not well developed.*

*Keywords: Process, Village Regulation and Law No. 6 of 2014*

**TINJAUAN YURIDIK PROSES PEMBUATAN PERATURAN DESA  
DILIHAT DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG  
DESA (STUDI DI DESA BUILT KABUPATEN PULAU RAKYAT,  
KABUPATEN ASAHAN)**

**ABSTRAK**

Desa adalah persatuan, komunitas hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat lokal berdasarkan proposal asal, dan / atau hak tradisional yang diakui oleh negara kesatuan republik Indonesia. Desa diatur dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Dalam pembuatannya peraturan Desa harus melalui proses dan tahapan sesuai dengan hukum dan peraturan. Oleh karena itu, penelitian ini meneliti keberadaan peraturan desa dalam sistem legislatif, proses penyusunan peraturan desa di Desa Bangun dan faktor-faktor penghambat dalam penyusunan peraturan desa.

Secara umum penulisan ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis keberadaan peraturan desa dan sistem peraturan perundang-undangan, untuk mengetahui proses pembuatan peraturan desa di Desa Bangun dan untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi kendala dalam penyusunan peraturan desa.

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian normatif. dalam penelitian ini metode penulisan dilakukan dengan pendekatan hukum. data dalam penelitian ini diperoleh dengan mengumpulkan data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Alat pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka dan penelitian lapangan, kemudian dilakukan analisis data.

Hasil penelitian ini mengungkapkan proses pembuatan peraturan desa dalam sistem legislatif. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam sistem legislatif didasarkan pada undang-undang selain undang-undang yang terkandung dalam hierarki hukum dan peraturan yang terkandung dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 tentang Peraturan Undang. UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa tidak didasarkan pada hukum dan peraturan yang lebih tinggi, tetapi didasarkan pada hukum dan peraturan yang diakui. Proses penyusunan peraturan Desa Bangun sesuai dengan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa. kendala dalam penyusunan peraturan desa adalah bahwa sumber daya manusia tidak memiliki partisipasi masyarakat dalam membangun desa dan peran pemerintah desa tidak berkembang dengan baik.

**Kata kunci: Proses, Peraturan Desa dan UU No. 6 tahun 2014**

## KATA PENGANTAR



Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah\_Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul **“Tinjauan Hukum Terhadap Proses Pembuatan Peraturan Desa Dilihat Dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi di Desa Bangun Kecamatan Pulau Rakyat Kabupaten Asahan).”**

Penulis menyadari, bahwa sesungguhnya penulisan dan penyusunan tesis ini tidak terlepas dari bimbingan, dukungan dan nasehat serta pengarahan dari berbagai pihak. Untuk itu dengan segala kerendahan hati, tulus dan ikhlas penulis mengucapkan terima kasih yang telah membantu dan memberi dorongan kepada penulis sehingga tesis ini dapat terselesaikan dengan baik. Dan pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Drs. Agussani, M.AP, selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Bapak Dr. Syaiful Bahri, M.AP, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Bapak Dr. H. Triono Edy, S.H., M.Hum, selaku Ketua Jurusan Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Bapak Dr. Alpi Sahari, S.H., M.Hum, selaku sekretaris Jurusan Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

5. Bapak Dr. Marzuki, S.H., M.Hum, selaku Pembimbing I yang telah menyediakan waktunya untuk memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan tesis ini.
6. Bapak Dr. Cakra Arbas, S.H., M.Hum, selaku Pembimbing II yang telah memberikan arahan dan masukan dalam penulisan tesis ini.
7. Seluruh dosen dan staf Biro program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah memberikan rangsangan intelektual dan bantuan administratif dalam proses penyelesaian penelitian tesis ini.
8. Spesial terima kasih penulis ucapkan kepada orang tua tercinta ibu Nursahati Sihombing, yang telah memberi dukungan sepenuh hati dengan jiwa raga mereka yang tak henti berdoa, memberi dukungan dan semangat kepada penulis. Serta abang saya Hendri Saputra S. Kom, Edy Suwandi SE dan Kakak Saya Ria Iranti S,Si yang selalu memberikan dukungan doa dan semangat.
9. Seluruh rekan-rekan mahasiswa Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara khususnya mahasiswa Magister Ilmu Hukum yang telah memberi motivasi dan dukungan setulus-tulusny sehingga penulis bersemangat dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata penulis mengucapkan banyak terima kasih, tesis ini tidak luput dari berbagai kekurangan. Untuk itu penulis mengharapkan saran dan kritik demi kesempurnaan dan perbaikannya sehingga akhirnya tesis ini dapat memberikan

manfaat yang banyak bagi semua pihak. Semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahamat dan hidayah\_Nya kepada kita semua serta keselamatan dunia dan akhirat.

Medan,

Penulis

**LENI INDRAYANI**  
**NPM :1620010009**

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>DASTAR ISI</b> .....	iv
<b>ABSTRAK</b>	
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Kegunaan/Manfaat Penelitian.....	12
E. Keaslian Penelitian .....	13
F. Kerangka Teori dan Konsep .....	13
1. Kerangka teori.....	13
2. Kerangka konsep.....	29
G. Metode Penelitian .....	29
1. Spesifikasi penelitian .....	31
a. Jenis penelitian.....	29
b. Pendekatan penelitian .....	29
c. Sifat penelitian .....	30
2. Metode pendekatan .....	31
3. Sumber data.....	34
4. Alat pengumpul data .....	35
5. Analisis data.....	35

**BAB II PERATURAN DESA DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGA  
DI INDONESIA**

A. Peraturan Desa.....	35
1. Sejarah Peraturan Desa.....	35
2. Peraturan Desa.....	42
B. Asas dan Tujuan Pembentukan Peraturan Desa.....	49
C. Struktur Pemerintah Desa.....	55
D. Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia .....	59

**BAB III PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DESA DI  
DESA BANGUN**

A. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	60
B. Proses Penyusunan Peraturan Desa.....	75
C. Sistematisasi Penyusunan Peraturan Desa.....	84
D. Proses penyusunan Peraturan Desa Di Desa Bangun .....	97

**BAB IV FAKTOR-FAKTOR YANG MENJADI HAMBATAN DALAM  
PENYUSUNAN PERATURAN DESA**

A. Faktor-faktor Hambatan Dalam Penyusunan Peraturan Desa .....	107
B. Upaya Mengatasi Faktor-faktor hambatan dalam penyusunan peraturan desa.....	109

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	112
B. Saran.....	113

**DAFTAR PUSTAKA**

## DAFTAR ISI

	halaman
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ii
<b>ABSTRAK</b>	
<b>JUDUL</b> .....	1
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Keaslian Penelitian.....	11
F. Kerangka Teori dan Konsep .....	11
1. Kerangka teori .....	11
2. Kerangka konsep .....	27
G. Metode Penelitian .....	29
1. Spesifikasi penelitian.....	29
2. Metode pendekatan .....	29
3. Teknik Pengumpulan data.....	32
4. Prosedur pengambilan dan Pengumpulan data.....	33
5. Analisis Data .....	33

## **BAB II PERATURAN DESA DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGA DI INDONESIA**

A. Peraturan Desa.....	35
1. Sejarah Peraturan Desa .....	35
2. Pembentukan Peraturan Desa.....	40
B. Asas dan Tujuan Pembentukan Peraturan Desa .....	46
C. Struktur Pemerintah Desa.....	52
D. Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang- undangan Di Indonesia.....	56

## **BAB III PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DESA DI DESA BANGUN**

A. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	60
B. Proses Penyusunan Peraturan Desa.....	71
C. Sistematisasi Penyusunan Peraturan Desa.....	80
D. Proses penyusunan Peraturan Desa Di Desa Bangun .....	92

## **BAB IV FAKTOR-FAKTOR YANG MENJADI HAMBATAN DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DESA**

A. Faktor-faktor Hambatan Dalam Penyusunan Peraturan Desa .....	100
B. Upaya Mengatasi Faktor-faktor hambatan dalam penyusunan peraturan desa.....	102

## **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	104
B. Saran.....	105

## **DAFTAR PUSTAKA .....**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI 1945) pemerintahan daerah diatur dalam Bab VI. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terdiri dari daerahdaerah provinsi yang di dalamnya terdiri daerah-daerah kabupaten/kota yang terikat dalam suatu wadah negara kesatuan.<sup>1</sup> Wilayah Indonesia dibagi kedalam daerah baik yang bersifat otonom maupun administratif, daerah itu mempunyai pemerintahan, pembagian wilayah dan bentuk susunan pemerintahan yang ditetapkan sesuai Undang-Undang. Pemberian otonomi daerah seluas-luasnya berarti pemberian kewenangan dan keleluasaan kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Meskipun titik berat otonomi diletakkan pada tingkat Kabupaten/Kota, namun pada hakikatnya, kemandirian tersebut harus dimulai dari level pemerintahan di tingkat paling bawah, yaitu Desa.<sup>2</sup>

Salah satu bentuk kewenangan yang dapat dilakukan oleh desa adalah pembuatan produk hukum (peraturan desa) untuk menjalankan roda pemerintahan desa yang mengikat warganya sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang wajib ditaati dalam rangka meningkatkan pembangunan desa. Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

---

<sup>1</sup> Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, halaman. 74

<sup>2</sup> Thomas, Pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan di Desa Sebangung Kecamatan Sesayap Kabupaten Tana Tidung. *Jurnal Pemerintahan Integratif*, Volume 1 Nomor 1, 2013, hal.51-64

sebagai lembaga legislasi dan wadah yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, desa adalah desa dan desa adat yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batasa wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui negara.<sup>3</sup> Desa merupakan lingkup organisasi atau susunan pemerintah terkecil dan lebih dekat dengan masyarakat, mempunyai peran penting bagi dalam menjalankan otonomi yang diamanatkan oleh konstitusi sebagai jalan menuju masyarakat yang

---

<sup>3</sup> Gunawan Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, PT. Raja Gropindo Persada, 2003, halaman 3

sejahtera. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri yang relatif mandiri.<sup>4</sup>

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan Peraturan desa bersama Kepala Desa, Menampung dan Menyalurkan aspirasi masyarakat. Penetapan peraturan desa dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa. Jadi Kepala Desa sebagai lembaga eksekutif ditingkat desa, sedangkan Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga legislatif ditingkat desa.

Dalam menjalankan fungsinya BPD dituntut untuk mampu menjaring aspirasi yang berkembang dimasyarakat yang memilihnya, karena apa yang ditetapkan dalam peraturan desa merupakan pedoman pemerintah desa dalam membuat kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah desa dalam membuat kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah desa maupun oleh masyarakat desa. Agar kebijakan pemerintah desa dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, maka fungsi pengawasan atas pelaksanaan Peraturan Desa juga berada ditangan BPD, sehingga BPD harus benar-benar mengetahui apakah peraturan desa tersebut dibutuhkan atau tidak. Dalam pembuatan peraturan desa inilah letak arti pentingnya BPD, karena BPD dapat menolak dan menerima usulan rancangan peraturan desa baik yang dibuat oleh pemerintah desa maupun yang dibuat oleh anggota BPD.

Dengan demikian, dengan adanya BPD diharapkan dapat membantu pemerintah desa menjadi atau membentuk pemerintahan yang baik. Namun,

---

<sup>4</sup> *ibid*

kurangnya sosialisasi mengenai peraturan yang telah dibuat oleh perangkat desa dan BPD yang menjadi permasalahan dalam proses penyusunan dan penetapan peraturan tidak sesuai dengan keinginan masyarakat sehingga masih banyak yang melanggar peraturan desa.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Pasal 18 menentukan bahwa Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ini artinya bahwa pemerintah daerah dapat menjalankan dan mengatur pemerintahannya tanpa campur tangan dari pemerintah pusat, kewenangan ini diberikan agar pemerintah daerah lebih dapat memperhatikan dan memajukan daerahnya dengan sumber pendapatan asli daerah yang dimiliki, setiap permasalahan yang terjadi di daerah dapat segera teratasi dengan adanya hak otonomi tersebut.

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada. Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa pemerintah desa bersama BPD dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat.

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang

ditetapkan dalam perundang-undangan.<sup>5</sup> Peraturan perundang-undangan dibuat untuk melindungi dan mengayomi hak-hak warga negara (Pasal 1 angka 2 UU No. 12 tahun 2011). Selain itu peraturan perundang-undangan menjadi hal yang sangat penting bagi warga negara karena dapat menciptakan ketertiban dan ketenteraman dalam kehidupan bermasyarakat.

Jenis dan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan menurut UU No. 12 tahun 2011 adalah:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi, dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan, Peraturan Desa tidak diatur secara eksplisit. Sebelumnya dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan Permendagri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran dan Berita Daerah mengatur bahwa Peraturan Desa diundangkan dalam Berita Daerah. Meski UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur secara tegas tentang peraturan desa, bukan berarti UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengakui peraturan desa sebagai peraturan perundang-undangan. Peraturan desa tetap diakui

---

<sup>5</sup> *Ibid*

sebagai peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, 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, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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

Penyusunan peraturan perundang-undangan bukan saja mengacu pada tujuannya untuk melindungi dan mengayomi masyarakat, tetapi juga harus berpatokan pada hierarki peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah asas *lex generalis derogat lex specialis* yaitu peraturan bersifat umum dilemahkan oleh peraturan bersifat khusus. Bila ada pertentangan peraturan secara hierarki digunakan asas *lex superiori derogat lex inferiori* yaitu peraturan yang lebih tinggi melemahkan peraturan yang lebih rendah. Maka dari itu, asas hukum diharapkan bersifat luwes agar tidak terjadi masalah yang berkepanjangan akibat dari pertentangan antara peraturan yang bersifat umum dan khusus. Masyarakat dan aparatur pemerintah diharapkan menyadari bahwa peraturan hukum baik yang bersifat umum maupun khusus dibuat demi menciptakan ketertiban dan kesejahteraan bersama.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Wulandari Agustiar, Proses Penyusunan Peraturan Desa (Studi kasus di Desa Pangetang Kecamatan Klambu Kabupaten Grobogan), skripsi, halaman. 5

Salah satu bentuk peraturan Perundang-undangan yang dimaksud adalah peraturan desa. Keberadaan peraturan desa sudah diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu Nomor 23 Tahun 2014, namun belum memberikan definisi atau batasan tentang apa yang dimaksud dengan peraturan desa. Rumusan tentang peraturan desa ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya. Definisi ini juga yang digunakan oleh Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 yang merupakan pengaturan lebih lanjut tentang Desa.

Mengacu pada Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Pasal 7 tersebut pemerintah desa tidak dapat begitu saja membentuk sebuah peraturan desa untuk menjabarkan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, jika tidak ada perintah dari peraturan perundang-undangan atau pendelegasian karena urusan atau kewenangan asli yang diselenggarakan oleh desa sangat terbatas.

Keterbatasan pemerintah desa tersebut dihapus dengan disahkannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan keleluasaan yang lebih kepada pemerintah desa dalam menjalankan otonomi desa. Dalam konsideran Undang-undang tersebut disampaikan bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan. Dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu

dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Materi muatan yang secara khusus disebut di dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 untuk ditetapkan dengan peraturan desa adalah pembentukan dusun atau dengan sebutan lain (Pasal 3), susunan organisasi dan tata kerja pemerintah desa (Pasal 12), APBDes (Pasal 61 dan 73) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (Pasal 64), Pengelolaan Keuangan Desa (Pasal 76), Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (Pasal 78), dan Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan (Pasal 89).

Proses penyusunan Perundang-undangan meliputi berbagai tingkat penyelesaian, persiapan, penetapan, pelaksanaa, penilaian dan pemanduan kembali proses yang sudah jadi. Seorang perancang peraturan Perundang-undangan memerlukan pengetahuan yang memadai tentang keadaan sosial budaya, sosial ekonomi, dan sosial politik masyarakat. Proses penetapan peraturan Perundang-undangan memerlukan pengetahuan dan pemahaman yang baik tentang prosedur dan tata cara yang digariskan dalam sistem tata pemerintahan yang berlaku. Fenomena yang terjadi sekarang adalah banyak peraturan perundangan yang tidak sesuai dengan kondisi masyarakat.<sup>7</sup>

Sesuai dengan Pasal 62 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, pembentuk peraturan desa yang ideal berisi tentang perintah bahwa pedoman

---

<sup>7</sup> Huda, Ni'matul dan Nazriyah. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung : Nusa Media, 2011, halaman. 7

pembentukan dan mekanisme penyusunan peraturan desa diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan Kabupaten Asahan Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pedoman Perencanaan Pembangunan Desa. . Kementerian Dalam Negeri mendukung hal tersebut dengan cara mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa Akan tetapi pada kenyataannya, pembahasan peraturan desa sering terjadi penyimpangan dalam proses penyusunannya. Pemerintah sebagai organisasi yang menjalankan negara tidak menjalankan fungsinya dengan baik. Hal ini dikarenakan, peraturan pemerintah yang dijadikan acuan oleh masyarakat desa bermasalah.

Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan ini berlaku di wilayah desa tertentu. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Desa. Untuk melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa. Nama istilah Peraturan Desa dapat bervariasi di Indonesia.

Peraturan Desa membutuhkan partisipasi masyarakat dalam pembentukannya. Hal ini dimaksudkan agar hasil akhir dari peraturan desa yang disusun tersebut dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat dapat berupa masukan dan sumbang pikiran dalam perumusan substansi pengaturan peraturan desa. Karena kekuatan hukum dan efektivitas Perundang-undangan akan terjadi jika memenuhi tiga daya laku sekaligus yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Tidak dipenuhinya kelima unsur tersebut akan berakibat tidak berlakunya hukum dan perundang-undangan secara efektif. Kebanyakan prodek hukum yang ada saat ini hanya berlaku secara yuridis, tetapi tidak berlaku secara filosofis dan sosiologis.

Peraturan desa dapat dibatalkan apabila tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dasar tersebut di atas. Pejabat yang berwenang membatalkan Peraturan Desa adalah Bupati. Peraturan Desa hendaknya dibuat dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan masyarakat. Oleh karena itu, proses penyusunan peraturan desa hendaknya memperhatikan aspirasi sekaligus melibatkan masyarakat desa setempat.

Sejarah Desa Bangun pada awalnya Desa Bangun adalah kesatuan dari Desa Padang Mahondang sehubungan dengan luasnya wilayah Desa pandang Mahondang, maka orang-orang tua dahulu mengajukan agar wilayah desa pandang Mahondang di Mekarkan. Pada saat itu Desa Bangun baru berpenduduk ±86 KK, maka dibuat kesepakatan pada tahun 1944 didirikanlah satu desa dan

diberi nama Desa Bangun dan Desa bangun sejak awal sudah dibagi menjadi lima dusun.

Desa Bangun merupakan salah satu desa yang ada di Kecamatan Pulau Rakyat, Kabupaten Asahan, Propinsi Sumatera Utara. Desa Bangun memiliki luas wilayah, pemukiman  $\pm 27$  Ha, pertanian sawa  $\pm 120$  Ha, ladang  $\pm 354$  Ha, perkebunan 2800 Ha dan di huni  $\pm 482$  Kepala Keluarga dan terdiri dari lima dusun . Pada saat ini desa Bangun di pimpin oleh Amlan Simanjuntak. Dalam pemerintahannya masih banyak peraturan dan kebijakan yang dibuat masih jauh dari kebutuhan desa tersebut. masih banyak masyarakat yang tidak tau bahwa ada peraturan desa yang dilahirkan oleh kepalah Desa Bangun dan BPD.

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang “ Tinjauan Hukum Terhadap Proses Pembuatan Peraturan Desa dilihat Dari Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 (Studi kasus di Desa Bangun Kecamatan Pulau Rakyat Kabupaten Asahan)”.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana keberadaan peraturan Desa dalam sistem perundang-undanga di Indonesia?
2. Bagaimana proses penyusunan peraturan Desa di Desa Bangun Kecamatan Pulau Rakyat Kabupaten Asahan ?

3. Bagaimana Faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam penyusunan peraturan desa dan bagaimana mengatasi hambatan tersebut ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Menurut Soejono Soekanto tujuan penelitian dirumuskan secara deklaratif dan merupakan pernyataan-pernyataan apa yang hendak dicapai dengan penulis tersebut.<sup>8</sup> Mengacu kepada pokok masalah seperti yang telah diuraikan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis keberadaan peraturan Desa dalam sistem peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis proses pembuatan peraturan Desa di Desa Bangun Kecamatan Pulau Rakyat Kabupaten Asahan.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam penyusunan peraturan Desa dan untuk mengetahui bagaiman mengatasi hambatan tersebut.

### **D. Kegunaan/Manfaat Penelitian**

Berdasarkan penelitian yang dilakukan untuk meyelesaikan penulisan tesis ini, diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis diantaranya sebagai berikut:

1. Secara Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan menambah khasanan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai tentang proses pembuatan pereturan Desa berdasarkan Undang-Undang Desa Nomor. 6 Tahun 2014 . disamping itu

---

<sup>8</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, halaman 118

penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah dalam pembuatan peraturan desa.

- b. Memberikan masukan kepada instansi yang terkait untuk melakukan evaluasi mengenai hal-hal yang menjadi penghambat suatu proses pembuatan peraturan desa.

## 2. Secara Praktis,

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi masyarakat luas terutama sebagai pedoman untuk dapat menjadi sumbangan dalam pemikiran dan penelitian mengenai tinjauan hukum terhadap proses pembuatan peraturan desa berdasarkan Undang-undang Desa Nomor 6 Tahun 2014.

### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang ada di lingkungan Universitas Muhamadi Sumatera Utara, khususnya dilingkungan sekolah Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Muhamaddiya Sumatera Utara, terkait dengan judul dan permasalahan yang diteliti tidak ditemukan, artinya belum ada dilakukan penelitian terkait dengan judul dan permasalahan yang sama, untuk itu penelitian ini dapat dikatakan orisinal dan memenuhi kaedah-kaedah penelitian dan penulisan.

### **F. Kerangka Teori dan Konsep**

#### **1. Kerangka Teori**

Dalam penulisan karya ilmiah seperti halnya tesis tentunya memerlukan suatu kerangka pikir yang mendasari penulis. Kerangka pikir dimaksud adalah

pikiran teoritis yang digunakan dalam menganalisis permasalahan yang dikaji, dalam hal ini mengenai Tinjauan Hukum Terhadap Proses Pembuatan Peraturan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa ( Studi kasus di Desa Bangun Kecamatan Pulau Rakyat Kabupaten Asahan). Kerangka teori dapat diartikan sebagai kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori. Tesis penulisan mengenai suatu kasus ataupun permasalahan (problem), yang menjadi bahan perbandingan, pegangan yang mungkin disetujui atau tidak disetujui,<sup>9</sup> yang merupakan masukan eksternal dalam penelitian ini. Sejalan dengan hal tersebut, maka terdapat beberapa teori yang digunakan sebagai pisau analisis dalam tesis ini diantaranya adalah teori perundangan dan teori kepastian. Dari beberapa teori tersebut akan dikemukakan ringkasan teori yang digunakan dalam tesis ini antaranya:

### **1. Teori Negara Hukum**

Negara hukum berakar dari paham teori kedaulatan hukum yang berpandangan bahwa, hukum merupakan kedaulatan tertinggi di suatu negara, jadi segala tindakan atau segala sesuatu yang dilakukann haruslah didasarkan pada hukum itu sendiri, hal itu senada denga pendapat H.W.R Wade<sup>10</sup> yang menulis mengenai negara hukum, menurutnya dalam negara hukum segala sesuatu harus dapat dilakukan menurut hukum. Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tnduk pada pemerintah.

---

<sup>9</sup> M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, 1992, Bandung, CV. Mandar Maju, halaman 78

<sup>10</sup> Menurut H.W.R. dalam *Green Mind Community, Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta:Total Media, 2009. halaman. 43

Menurut Aristoteles memberikan pemahaman bahwa negara harus berdiri di atas hukum yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga negara. Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (supreme) dalam negara berarti, bahwa penyelenggaraan kekuasaan pemerintah haruslah di dasarkan atas hukum. ialah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konsep hukum negara hukum, kekuasaan menjalankan atau menyelenggarakan pemerintah haruslah berdasarkan pada kedaulatan hukum atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya.<sup>11</sup>

Pemerintah yang berdasarkan atas hukum akan melahirkan adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat sehingga sisi kepentingan antara pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara dan rakyat sebagai subjek pemilihan negara dapat selalu berkesesuaian atau sejalan. oleh karena itu, pengajuan konsep negara hukum sebagai salah satu landasan hukum tata pemerintahan memegang peran yang sangat penting koridor (batasan) tindakan atau perbuatan pemerintahan, akan tetapi juga berfungsi sebagai acuan dasar dan patokan penilaian dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>12</sup>

Dalam kepustakaan hukum tata negara disebutkan, bahwa ada dua konsep negara hukum yang selalu menjadi rujukan, yakni konsep negara hukum dalam artian “rechtsstaat” dan konsep negara hukum dalam artian “*rule of law*” di samping terdapat konsep negara hukum lainnya seperti: “*socialist legality*”,

---

<sup>11</sup> Aminuddin, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Kencana, 2014, halaman,48

<sup>12</sup> *Ibid* halaman 49

“nomokrasi islam”, dan “negara hukum Pancasila”.<sup>13</sup> Meskipun kedua konsep negara hukum ini pada dasarnya sama, yakni ditunjukan untuk memberikan pengakuan dan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang dianggap menyalahgunakan wewenang (*dectournement de pouvoir*) atau berbuat sewenang-wenang (*willekeur, ondelijkheid*) serta perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige over heidsdaad*).

Menurut Philipus menguraikan bahwa dalam kepustakaan berbahasa Indonesia sudah sangat populer dikenal dengan penggunaan istilah , “negara hukum”. Namun demikian, merutunya masih tidak jelas bagi kita seperti apa konsep negara hukum itu dan bahkan seringkali digunakan atau disamakan begitu saja dengan konsep negara hukum dalam artian “*rechtsstaat*”. Apakah memang konsep negara hukum sama dengan konsep “*rechtsstaat*” adalah merupakan satu permasalahan. Istilah *rechtsstaat* mulai populer dan dikembang di Eropa sejak abad ke-17 dan mendapat pengakuan secara umum pada abad ke-19 meskipun pemikiran ini sudah lama adanya. Adapun konsep *rule of law* mulai populer dengan terbutnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey (1889) dengan judul *Introduction to the study of the law of the Constitution*.

Adapun bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana dinyatakan negara hukum yang dianut. Sebab, kalau hal itu dilakukan tentu saja akan memperjelas landasan atau kerangka dasar penyelenggaraan pemerintah kita yang selama ini sering kali dirasakan belum sepenuhnya bertumpu kepada

---

<sup>13</sup> Muhammad Tahir azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasi Pada Periode Negara Madina Dan Masa Kini*, Jakarta, Kencana, 2007,halaman, 17

konsepsi negara hukum. Walaupun sudah ditegaskan, bahwa negara kita adalah negara hukum dan dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan juga harus berlandaskan atas hukum, namun perlu dirumuskan unsur-unsur seperti apa sehingga akan memperjelas tolak ukur atau parameter pada sisi penyelenggaraan pemerintahan kita.<sup>14</sup> Dengan kata lain, adanya unsur-unsur negara hukum Indonesia tentunya dapat dijadikan sebagai dasar pijakan bagi pemerintah dalam menyelenggarakan kekuasaannya sekaligus sebagai alat atau sarana untuk melakukan penilaian atau pengujian terhadap semua tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukannya.

**a) Konsep *Rechtsstaat***

Konsep *rechtsstaat* lahir dari sebuah upaya perjuangan menentang absolutisme kekuasaan raja sebagaimana pernah dipraktikkan di Perancis sehingga konsep ini sifatnya sangatlah revolusioner adanya.<sup>15</sup> Dengan meletusnya Revolusi Perancis (1897) yang melahirkan adanya tiga tuntutan dasar, yakni: “*egalite*” (kesamaan), “*fraternite*” (kemanusiaan), dan “*liberte*” (kebebasan) memberikan penegasan bahwa kesewenang-wenangan yang diperlukan oleh raja dalam menyelenggarakan pemerintahan sudah tidak dapat ditahan atau ditoleransi lagi oleh rakyat dikarenakan telah menimbulkan kesengsaraan dan penderitaan yang sangat dalam bagi rakyat. Bersatunya atau bertumpuknya semua kekuasaan ditangan raja baik hal dalam membuat peraturan, melaksanakan aturan maupun melakukan proses peradilan berakibat tindakan atau perbuatan raja sering kali bersifat sewenang-wenang dan pada akhirnya menimbulkan sifat otoriter,

---

<sup>14</sup>*Op.cit* halaman 51

<sup>15</sup>*Ibid* halaman 52

sehingga semua proses penyelenggaraan pemerintahan dalam kerajaan di bawah otoritas penuh dari raja.

Kondisi atau keadaan diatas memberikan gambaran yang utuh kepada kita bagaimana suatu proses penyelenggaraan pemerintahan dalam kerajaan dijalankan dengan kekuasaan penuh dari raja baik sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan. Kekuasaan raja lebih dominan sehingga tidak ada satu pun ruang kekuasaan yang dapat memberikan kontrol atau mengawasi agar penyelenggaraan pemerintah itu tidak dijalankan secara sewenang-wenang adanya. Meletusnya revolusi Perancis dengan tiga tuntutan dasarnya memberikan jalan bagi rakyat untuk menuntut agar penyelenggaraan kekuasaan yang tercermin melalui penyelenggaraan pemerintahan yang otoriter oleh raja tidak lagi dilakukan sekehendak hatinya. Oleh karena itu, rakyat menginginkan agar kekuasaan yang ada ditangan raja itu bisa dikontrol atau diawasi/atau bahkan kalau perlu dibatasi sehingga dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan itu raja tidak lagi sewenang-wenang adanya.

Unsur-unsur utama dalam pengembangan konsep "*rechtsstaat*" diatas, banyak terpengaruhi dari pemikiran seorang John Locke tentang hak-hak manusia secara alamiah, yakni hak untuk hidup, hak kemerdekaan dan hak milik. Bahkan John Locke beranggapan bahwa keadaan alamiah atau hak-hak manusia secara alamiah memang sudah ada mendahului berdirinya suatu negara.<sup>16</sup> Oleh karena itu, seharusnya negara terwujud atau tercipta melalui suatu perjanjian bermasyarakat di antara rakyat, yakni negara didirikan atau dibentuk semata-mata dengan tujuan

---

<sup>16</sup> *Ibid*

untuk melindungi keberadaan dari hak hidup, hak milik, dan kebebasan individu yang ada pada rakyat.

Tujuan utam lahirnya konsep *Rechtsstaat* ini ialah bagaimana membatasi kekuasaan itu agar tidak menjadi sewenang-wenang adanya.<sup>17</sup> Hal itu disebabkan karena berdasarkan latar belakang dari kekuasaan raja yang seringkali melampaui batas kekuasaannya sehingga menimbulkan trauma mendalam pada sejarah berbangsa dan bernegara. Pada zaman Romawi kekuasaan raja yang lebih menonjol ialah bagaimana membuat peraturan yang ditungkan melalui penetapan sebuah dekrit. Kekuasaan itu kemudian didelagasikan kepada pejabat administratif sehingga yang kemudian terjadi pejabat administratif yang membuat pengarahan tertulis bagi hakim tentang bagaimana memutus suatu sengketa. Begitu besarnya peran administrasi sehingga tidak heran bilamana kemudian muncul upaya bagaimana melakukan pembatasan kekuasaan dari admistrasi. Dalam perjalanan waktu, konsep *rechtsstaat* telah mengalami perkembangan dari konsep klasik kepada konsep modern.

Prinsip-prinsip dasar dari yang sifat liberal dari *richtsstaat*, menurut S.W, Couwenberg dalam bukunya "*westers staatsrecht als Emancipatieproces*," meliputi: pemisahan antara negara dan masyarakat sipil, adanya jaminan atas hak-hak kebebasan sipil, adanya konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum, persamaan terhadap undang-undang, pemisahan kekuasaan konsep berdasarkan sistem check and balances, asas legalitas, perinsip perlindungan hukum. Atas dasar demokratis, *rechtsstaat* disebutkan sebagai

---

<sup>17</sup> *Ibid* halaman 56

negara kepercayaan timbal-balik (*de staat van het wederzijds vertrouwen*) yakni, kepercayaan dari rakyat bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalahgunakan dan kepercayaan dari penguasaan bahwa dalam abtas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari kayatnya. Asas demokratis yang melandasi menurut S.W. Couwenberg meliputi lima asas yakni, asas hak politik, asas mayoritas, asas perwakilan, asas pertanggungjawaban, dan asas publik (*openbaarheids beginsel*).

Dapat disimpulkan bahwa konsep dasar negara hukum dalam artian "*rechtsstaat*" adalah bagaiman kekuasaan itu dibatasi atau diberikan batas agar kekuasaan itu menjadi tidak sewenang-wenang adanya. Untuk membatasi kekuasaan, maka muncullah berbagai padangan dan konsep sebagaimana dikemukakan oleh John Locke dengan konsepnya membagi atau memisahkan kekuasaan itu.<sup>18</sup> Dengan membagi kekuasaan kedalam tiga cabang kekuasaan yakni legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudisial atau kekuasaan kehakiman (mengadili), maka diharapkan penyelenggaraan pemerintahn itu bisa dijalankan sesuai dengan tuntutan rakyat yang bertumpuh kepada adanya *egalite* (kesamaan), *liberte* (kebebasan), dan *fraternite* (kemanusiaan).

#### **b) Konsep *Rule of law***

Dalam membahas pengertian apa yang dimaksud dengan konsep *Rule of law* tentunya harus merujuk kepada konsep yang dikembangkan negara-negara yang

---

<sup>18</sup> *Ibid* halaman 58

sistem hukum “*common law system*”. Adapun konsep *rule of law* adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

- (a) *Rule of law* mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat dari pada anarki, dalam pandangan ini konsep *the rule of law* merupakan suatu pandangan filosofis terhadap masyarakat yang dalam tradisi Barat berkenaan dengan konsep demokrasi.
- (b) *The rule of law* menunjukan suatu doktrin hukum bahwa pemerintah harus dilaksanakan sesuai dengan hukum.
- (c) *The rule of law* menunjukkan suatu kerangka politik yang harus diperinci dalam peraturan hukum, baik hukum substantif maupun hukum acara, misalnya apakah pemerintah mempunyai kekuasaan untuk menahan warga negara tanpa melalui proses peradilan dan mengenai proses misalnya adanya “*presumption of innocence*”.

Dari kedua konsepsi negara hukum tersebut baik *rechtsstaat* maupun *rule of law* dapat disimpulkan bahwa kedua konsep negara hukum tersebut pada prinsipnya ialah sama, yakni sama-sama ingin memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dari tindakan atau perbuatan sewenang-wenang dari penguasa atau pemerintah.<sup>20</sup> Namun, dalam proses perkembangan dan praktiknya serta tolak ukur yang digunakan oleh kedua konsep negara hukum itu berbeda, oleh karena landasan hukum yang mendasarinya berbeda dan sejarah hukum yang menompangnya juga berbeda. Oleh karena itu, kita perlu hati-hati menggunakan dan menerapkan kedua konsep negara hukum secara bersamaan, oleh karena

---

<sup>19</sup> *Ibid* halaman 60

<sup>20</sup> *Ibid* halaman 61

paradigmanya jelas berbeda. Sehingga dapat merumuskan sebuah konsep negara hukum Indonesia, apakah bertumpu kepada konsep *rechtsstaat* ataukah kepada konsep *rule of law* atau kedua-duanya agar dapat dirumuskan sebuah konsep negara hukum Indonesia yang mempunyai paradigme atau tolak ukur yang jelas sehingga berkesesuaian dengan tujuan dasar bernegara Indonesia sebagaimana termuat dalam bagian pembukaan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

## **2. Teori Demokrasi**

Konsep negara demokrasi dalam kepustakaan dikenal sebagai sebuah bentuk atau mekanisme bagaimana sistem pemerintahan dalam suatu negara dijalankan atau diselenggarakan sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.

Pendapat dari Burkens memperjelas konsep demokrasi dengan mengemukakan syarat minimum demokrasi, sebagai berikut:

1. Pada dasarnya setiap mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia.
2. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih.
3. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak kebebasan berpendapat dan berkumpul.
4. Badan perwakilan memengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana hak untuk ikut memutuskan (*mede beslissing recht*) dan/atau melalui wewenang pengawas.

5. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka.
6. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Adanya suatu prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan memberikan batasan bahwa pemerintahan dijalankan atau diselenggarakan berdasarkan atas paham kedaulatan rakyat. Dalam pengembangan konsep demokrasi modern disebutkan minimal ada tiga prinsip dasar yang menjadi ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokrasi, yaitu:

1. Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial didalam penyelenggaraan pemerintah.
2. Digunakan prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi hukum yang berlaku.
3. Diberlakukannya akuntabilitas publik, di mana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan public pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh rakyat.

Selain itu dalam praktik penyelenggaraan demokrasi dalam sepanjang sejarah selalu menunjukan adanya pertentangan konsep (antinomie) antara konsep “*demos*” dan “*nomos*”. Konsep *demos* dijelaskan dalam konsep demokrasi memiliki keterbatasan atau kelemahan bawaan, yakni bersandar pada prinsip suara mayoritas sesuai dengan doktrin “*one man one vote*”. Dengan prinsip suara mayoritas atau pihak yang paling banyak suaranya dialah yang paling berhak

menentukan keputusan, padahal suara mayoritas belum tentu mencerminkan adanya kebenaran dan keadilan . Hal yang sama berlaku juga dalam sistem kapitalis yang menurut Jimly Assidique berlaku juga prinsip suara mayoritas yang dicerminkan dalam pengambilan putusan “*one share one vote*”, yakni siapa yang paling banyak memiliki saham dalam perusahaan maka dialah yang menentukan dan mengendalikan perusahaan tersebut.

Untuk mencegah hal di atas, maka penerapan konsep demokrasi dalam sisi penyelenggaraan pemerintah minimal haruslah disertai dengan asas pertanggungjawaban pemerintahan (*openbaarheidsbeginsel*). Pertanggungjawaban pemerintahan dibutuhkan dalam kaitan dengan adanya kewajiban pemerintah (*compulsory compliance*) untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Adapun, keterbukaan pemerintahan berkaitan dengan adanya peran serta (*inspraak*) atau partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya yang berkenaan dengan berbagai pengambilan keputusan atau ketetapan pemerintahan (*beschikking*). Keterbukaan pemerintahan itu tidak hanya meliputi pemberian informasi kepada warga masyarakat secara umum saja, namun berkaitan pula dengan keterbukaan dalam hal prosedur pengambilan keputusan pemerintah baik yang menyangkut suatu rencana pemerintahan, kebijakan publik, pembentukan peraturan yang mengikat warga masyarakat maupun dalam penerbitan keputusan atau ketetapan yang membawa beban kewajiban bagi warga masyarakat.

Dalam sejarah praktik penyelenggaraan pemerintahan penerapan konsep demokrasi sangat rentan disalahgunakan, sehingga membutuhkan adanya suatu

pengaturan hukum agar penerapan konsep demokrasi itu tidak menjadi bias adanya.

Untuk itu, konsep gagasan negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum sangatlah penting untuk dapat dijadikan sebagai patokan atau dasar berpijak dan sekaligus sebagai dasar penilaian bagi penyelenggaraan pemerintah. Apakah pemerintah dalam menjalankan atau menyelenggarakan roda pemerintahannya sudah berkesesuaian atau berdasar pada norma-norma hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta pada sisi kepentingan atau kebutuhan rakyat. Dengan kata lain, penerapan konsepsi negara hukum yang demokrasi atau negara yang demokrasi yang berdasar atas hukum akan memberi dasar dan arah bagi penyelenggaraan pemerintahan yang berkesesuaian dengan hukum dan demokrasi, dimana kehadiran hukum akan memberi batasan terhadap setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan konsep demokrasi akan mempertegas kedudukan rakyat sebagai subjek pemilik negara yang memiliki kedaulatan sehingga tidak hanya mempunyai hak dan kewajiban sebagai warga negara, tetapi juga mempunyai kepentingan langsung untuk mengharapkan terwujudnya suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik

### **3. Teori Otonomi Daerah**

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014) definisi otonomi daerah sebagai berikut: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah

otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UU Nomor 23 Tahun 2014 juga mendefinisikan daerah otonomi sebagai berikut: “ Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagaimana telah disebut di atas Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 UUD menyebutkan adanya pembangian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah. Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Amandemen kedua tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintah daerah. UUD 1945 pascaamandemen itu mencantumkan permasalahan pemerintah daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang.

Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “Pemerintahan daerah provinsi daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut otonomi dan tugas pembantu.” Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang

oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Dan ayat (6) pasal yang sama menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantu.

Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan, bukan hanya tatanan Negara administrasi Negara.”Sebagaimana Tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar Negara dan susunan organisasi bernegara.

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan- peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dinyatakan prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dan prinsip yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi seluas-luasnya mempunyai arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus sendiri daerahnya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki semua urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta,

prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.<sup>21</sup>

Berdasarkan Pasal 5 ayat (4) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 selain menggunakan otonomi seluas-luasnya dan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia juga menggunakan beberapa asas, antara lain :

1) Asas Desentralisasi

Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah melalui dari kebijakan, perencanaan, sampai dengan implementasi dan pembiayaan dalam demokrasi. Sementara itu, otonomi adalah wewenang yang dimiliki daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan dan dalam rangka desentralisasi. Menurut Pasal 1 ayat (8) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepalah daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia.

2) Asas Dekonstralisasi

Dekonstralisasi menurut walfer adalah merupakan pelimpahan wewenang pada pejabat atau kelompok pejabat yang berwewang pada pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat dalam wilayah administrasi. Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 yaitu, perlimpahan wewenang

---

<sup>21</sup> Bungaran Antonius Simanjuntak, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia*, yayasan Obor Indonesia: Jakarta, 2013, halaman 66

pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan dan/atau kepala instansi vertikal diwilayah tertentu.

### 3) Tugas Pembantuan.

Tugas pembantuan menghendaki pemerintah pusat atau pemerintah daerah otonom yang lebih tinggi untuk menyerahkan urusan yang menurut peraturan perundang-undangan merupakan kewenangannya kepala otonom dibawahnya. daerah yang diserahin ini kemudian melaksanakan melalui perangkat-perangkat daerah (dinas-dinas) dan bertanggungjawab kepada kepala daerah.

Pasal 1 ayat (11) undang-undang Nomor 23 tahun 2014 memberikan defenisi bahwa tugas pembantu adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat atau dari pemerintah daerah propinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

Berdasarkan asas-asas tersebut maka pemerintah daerah termasuk kepala desa berwenang membuat dan membentuk peraturan desa dan kebijakan pemerintahan desa dalam mengembangkan dan menjalankan pemerintahan desa. Kebijakan yang diambil kepala desa tersebut tidak terlepas dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa serta peraturan yang lebih tinggi lainnya.

## **2. Kerangka Konsep**

Sebelum memahami tahap kerangka konsep terlebih dahulu harus dipahami bahwa kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan

hubungan antara defenisi-defenisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Konsep merupakan salah satu unsur konkrit dari teori. Namun demikian, masih diperlukan penjabaran lebih lanjut dari konsep ini dengan jalan memberikan defenisi operasionalnya.<sup>22</sup>

Kerangka konsep megandung makna adanya dorongan konseptualisasi untuk melahirkan suatu konsep baginya atau memperkuat keyakinannya akan konsepnya sendiri mengenai suatu permasalahan.<sup>23</sup>

Maka untuk menghindarkan terjadinya perbedaan penafsiran terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam tesis ini, maka perlu untuk mendefinisikan beberapa konsep penelitian agar secara operasional diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan makna variable yang ditetapkan dalam topik atau judul tesis ini tidak menimbulkan perbedaan penafsiran yaitu sebagai berikut:

1. Proses adalah serangkaian langkah, sistematis, tahap yang jelas dan dapat ditempuh berulang kali untuk mencapai hasil yang diinginkan. Jika ditempuh setiap tahap secara konsisten mengharap pada hasil yang diinginkan. Berdasarkan Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknik Peraturan di Desa proses penyusunan peraturan desa harus melalui tahapan seperti, perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan dan penyebarluasan.
2. Peraturan Desa adalah peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa bersama Badan Pemusyawaratan Desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial

---

<sup>22</sup> Fakultas Hukum universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Pedoman Penulisan Skripsi, 2004.

<sup>23</sup> *Ibid*,

budaya masyarakat desa setempat. Sebagaimana peraturan desa diatur didalam berbagai peraturan diantaranya, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerinta Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa, Permendagri Nomor 111 Tahun 2012 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintah Desa

## **G. Metodologi Penelitian**

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap suatu populasi atau daerah tertentu mengenai sifat-sifat, karakteristik-karakteristik atau faktor-faktor tertentu. Dalam hal ini penelitian deskriptif yaitu dengan menggambarkan keadaan atau suatu fenomena yang berhubungan dengan proses pembuatan peraturan Desa di desa bangun. Penelitian deskriptif ini dimulai dengan pengumpulan data yang berhubungan dengan pembahasan di atas, lalu menyusun, mengklarifikasikan dan menganalisanya kemudian menginterpretasikan data, sehingga diperoleh gambaran yang jelas fenomena yang diteliti.

### **2. Metode Pendekatan**

Bila dilihat dari sudut tujuan penelitian hukum, penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum bersifat deskriptif analisis (penelitian

hukum kepustakaan), yaitu dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belakang, yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum,<sup>24</sup> serta hukum yang akan datang (fulturistik).<sup>25</sup> disamping penelitian hukum normatif, penelitian juga berupaya untuk meneliti data primer, yang dikenal sebagai penelitian hukum yuridis empiris.<sup>26</sup>

Di dalam penelitian hukum normatif, maka penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum, yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas. Penelitian tersebut dapat dilakukan terutama bahan hukum primer dan sekunder yang mengandung kaidah-kaidah hukum. Penelitian terhadap sistematik hukum adalah khusus terhadap bahan-bahan hukum Primer dan skunder.

Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal bertujuan untuk mengungkapkan kenyataan, sampai sejauhmana perundang-undangan tertentu serasi secara vertikal, atau mempunyai keserasian secara horizontal dengan perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama. Sedangkan penelitian hukum terhadap perbandingan hukum, biasanya merupakan penelitian sosiologi hukum, antropologi hukum, psikologi hukum, dan seterusnya. Sebagaimana halnya dengan perbandingan hukum, maka sejarah hukum berusaha

---

<sup>24</sup> Bambang sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, halaman 50-51.

<sup>25</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia pada akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, halaman 144.

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Murmudji, 1986, *Penulisan Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, halaman 15.

untuk mengadakan indentifikasi terhadap tahap-tahap perkembangan hukum, yang dapat dipersempit ruang lingkupnya menjadi sejarah perundang-undangan.

Adapun sejenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu bahan-bahan hukum pustaka. Dengan demikian, data ini bersumber dari kepustakaan, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Berdasarkan jenis dan sumber data tersebut, maka penelitian ini disebut penelitian kepustakaan (*library research*).

Sebagai penunjang bagi data sekunder tersebut, peneliti ini juga membutuhkan data primer, yakni data yang diperoleh secara langsung dari lapangan, masyarakat, dan pemerintahan.<sup>27</sup> Data yang dimaksud adalah hasil survey dan wawancara yang dilakukan di Bagian hukum di Desa Bangun.

Untuk mengumpulkan data sekunder yang diperoleh untuk menjawab masalah dalam penelitian ini digunakan metode penelitian kepustakaan yang mencakup:<sup>28</sup>

- a) Bahan hukum primer, terdiri dari: (a) norma dasar atau kaidah dasar yaitu Pembukaan UUD 1945, (b) Peraturan dasar yaitu: Tubuh UUD 1945, (c) peraturan perundang-undangan yaitu: Undang-Undang No 6 tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah, keputusan presiden, dan peraturan kebijakan lainnya yang mengatur tentang proses pembuatan peraturan desa.
- b) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer, misalnya buku-buku, kertas kerja, makalah, loka

---

<sup>27</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, halaman 14

<sup>28</sup> *Ibid.*, halaman 14-15

karya, seminar, hasil penelitian, majalah/koran, tesis dan disertai yang ada hubungannya dengan objek penelitian ini.

- c) Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia dan sebagainya.

Penelitian ini diarahkan kepada penelitian hukum normative dengan pendekatan yuridis normatif,<sup>29</sup> artinya kajian pada tesis ini berorientasi kepada hukum positif tentang analisis Proses pembuatan peraturan desa. Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis, artinya penelitian ini bukan saja menggambarkan suatu keadaan atau gejala, baik pada tataran hukum positif maupun empiris tetapi juga memberikan ingin memberikan pengaturan yang seharusnya dan pemecahan masalah dalam proses pembuatan peraturan desa.

### **3. Sumber Data**

Banyaknya alat yang dapat dipakai oleh peneliti untuk mengumpulkan data. Alat pengumpulan data yang dipergunakan didalam penelitian ini, yaitu:

- 1) Studi dokumen atau bahan pustaka

Bahan pustaka dimaksud yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer terdiri kaidah dasar, peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal Proses pembuatan peraturan desa. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya karya para ahli termasuk hasil-hasil penelitian, majalah/koran dan disertasi yang ada

---

<sup>29</sup> Burhan Bungin, 2003, *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, halaman 83.

hubungannya dengan objek penelitian. Untuk melengkapi bahan hukum tersebut ditunjang pula dengan bahan hukum tersier seperti kamus, jurnal dan lain sebagainya.

## 2) Wawancara

Wawancara dilakukan terhadap informen dan responden yang telah ditetapkan. Wawancara dimaksud berupa wawancara terarah yang lebih dipersiapkan pelaksanaannya dengan membuat pedoman wawancara sehingga hasil wawancara relevan dengan permasalahan yang diteliti.

## **4. Alat Pengumpulan data**

Pengambilan dan pengumpulan data dilaksanakan dengan dua prosedur penelitian. Yaitu:

1. Penelitian perpustakaan
2. Penelitian lapang

Prosedur yang pertama dilakukan dengan cara mengumpulkan dan memeriksa dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan oleh peneliti. Prosedur yang kedua dilakukan dengan cara menggali langsung dilapangan dengan cara wawancara, dan observasi.

## **5. Analisis Data**

Untuk menganalisis data, digunakan analisis yuridis kualitatif adalah pengkajian hasil olah data yang tidak berbentuk angka yang lebih menekankan analisis hukumnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif dengan menggunakan cara-cara berfikir formal dan argumentatif. Setelah data

dikumpulkan dan dipandang telah cukup lengkap, tahap selanjutnya adalah mengelolah dan menganalisis data. Teknik data yang dipakai adalah teknis analisis kualitatif. Analisis secara kualitatif dimaksudkan bahwa analisis tidak tergantung dari jumlah berdasarkan angka-angka, melainkan data dalam bentuk kalimat-kalimat melau pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris.

Proses menganalisis data, selain menggunakan data hukum juga dimungkinkan menggunakan data-data non hukum (seperti: sosial, budaya, ekonomi, dan politik), hal ini tentunya disesuaikan dengan relevansi dari data-data tersebut dalam penelitian ini, akan tetapi kontribusi utamanya adalah sebagai penelitian hukum. Setelah data diolah, langka selanjutnya dilakukan interpretasi data untuk menarik kesimpulan dari kenyataan yang ditemui dilapangan, serta interpretasi teologis yakni penafsiran yang disesuaikan dengan keadaan masyarakatnya. Uraian dan kesimpulan dalam menginterpretasikan data hasil penelitian akan dihubungkan dengan teori-teori, pendapat-pendapat dan aturan formal yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, sehingga diharapkan dapat menjawab segala permasalahan hukum yang diajukan dalam tesis ini secara lengkap.

**BAB II**  
**PERATURAN DESA DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGA**  
**DI INDONESIA**

**A. Peraturan Desa**

**1. Sejarah Peraturan Desa**

Jika kita menelusuri sejarah pengaturan desa kita bisa mulai pada tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan *regeeringsreglement* yang merupakan cikal-bakal pengaturan tentang daerah dan desa. Dalam pasal 71 atau pasal 128.I.S. menegaskan tentang kedudukan desa, yakni pertama bahwa desa yang dalam peraturan itu disebut *inlandsche gemeentenatas* pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah desanya sendiri. Kedua, bahwa kepala desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen). Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya.<sup>30</sup>

Subtansi dalam ordonansi itu juga ditentukan keadaan dimana kepala desa dan anggota pemerintah desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu. Kepala desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi. Selain itu, dalam ordonansi diatur wewenang dari desa bumiputera untuk:

---

<sup>30</sup> Rahardjo, *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, Halaman.12

- (a) Memungut pajak di bawah pengawasan tertentu;
- (b) Di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukum terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh desa.

Berdasarkan Ordonansi tanggal 3 Februari 1906, lahirlah peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga desa di Jawa dan Madura. Peraturan itu, yang dimuat dalam *Staasblad* 1906 No. 83, diubah dengan *Staasblad* 1910 No. 591, *Staadblad*. 1913 No. 235 dan *Staadblad* 1919 No. 217 dikenal dengan nama *Islandsche Gemeente-Ordonnantie*. Dalam penjelasan atas *Ordonnantie* itu yang dimuat dalam *Bijblad* 6567 disebutkan bahwa ketetapan-ketetapan dalam *Ordonnantie* secara konkret mengatur bentuk, kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata.<sup>31</sup>

Menurut Soetardjo Hadikusumo, peraturan telah berhasil pula mengembangkan kemajuan kedudukan hukum desa sebagai pemilik harta benda. Dari sisi kajian sejarah hukum, bahwa pengaturan tentang desa seperti disebut di atas menimbulkan perdebatan di kalangan akademisi maupun internal pemerintahan kolonial. Misalnya, Van Deventer menyambutnya dengan gembira. Menurut Van Deventer, dengan keluarnya peraturan tentang desa, hak desa untuk mendapat dan menguasai milik sendiri telah diberi dasar hukum. Berdasarkan hak itu desa akan dapat menyusun pendapatan desa sendiri. Hal ini penting

---

<sup>31</sup> <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/01/sejarah-hukumpengaturan-pemerintahan.html>, diakses pada tanggal 30 April 2018

berhubungan dengan hendak didirikannya sekolah desa dan lumbung desa pada waktu itu.<sup>32</sup>

Berdasarkan riwayat Pasal 71 *Regeringsreglement* 1854 memang yang hendak diatur hanya kedudukan desa di Jawa dan Madura. Beberapa tahun kemudian pemerintah Hindia Belanda mengetahui bahwa di luar Jawa dan Madura ada juga daerah-daerah hukum seperti desa-desa di Jawa. Karena itu, pemerintah kolonial juga menyusun peraturan untuk mengatur kedudukan daerah-daerah itu semacam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* yang berlaku di Jawa dan Madura. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* untuk Karesidenan Amboina termuat dalam Staatblad 1914 No. 629 jo. 1917 No. 223. Peraturan itu namanya: *Bepalingen met betrekking tot de regeling van de huishoudelijke belangen der inlandsche gemeenten in de residentie Amboina*, diganti dengan peraturan yang memuat dalam Stbl. 1923 No. 471. Peraturan untuk Sumatera Barat termuat dalam Stbl.1918 No. 667; mulai berlaku pada tanggal 31 Desember 1918 diganti dengan peraturan termuat dalam Stbl. 1918 No. 667 dan 774 dan dalam Stbl.1921 No. 803. Untuk karesidenan Bangka termuat dalam Stbl. 1919 No. 453. Peraturan untuk Karesidenan Palembang termuat dalam Staatblad 1919 No. 814; untuk Lampung termuat dalam Stbl. 1922 No. 564; untuk Tapanuli termuat dalam Stbl. 1923 No. 469; untuk daerah Bengkulu termuat dalam Stbl. 1923 No. 470; untuk daerah Belitung termuat dalam Stbl.1924 No. 75 dan untuk daerah Kalimantan Selatan dan Timur termuat dalam Stbl. 1924 No. 275; kemudian ditetapkan

---

<sup>32</sup> Raharjo, *Op.cit.* Halaman 14.

“*Hogere Inlandsche Verbanden Ordonnantie Buitengewesten*|| Stbl. 1938 No. 490 jo. Stbl. 1938 No. 681.<sup>33</sup>

Memahami dimulainya desentralisasi dan otonomi daerah menjadi perhatian awal menyusul lahirnya UUD 1945, 18 Agustus 1945. Pada bab IV Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah provinsi dan provinsi kabupaten/kota, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Dalam bagian penjelasan dinyatakan bahwa Dalam teritor Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Selanjutnya dinyatakan juga bahwa Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Berkaitan *Volksgemeenschappen* penjelasan pasal 18 UUD 1945 tidak menyebutkan jumlah tertentu, akan tetapi menyebutkan contoh yaitu desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Meski dalam UUD 1945 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* diberlakukan sama namun antara keduanya ada perbedaan mendasar. Tidak ada *Landschappen* atau swapraja yang berada dalam wilayah *Volksgemeenschappen*. Secara hirarki kedudukan *Zelfbesturende Landschappen* berada di atas *Volksgemeenschappen*. Meski desa-desa di Jawa hanya merupakan

---

<sup>33</sup> Eddi Handono, *Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa*, FPPM, Bandung, 2005, Halaman. 15

salah satu bentuk *Volksgemeenschappen* seperti yang disebut dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945, namun istilah desa digunakan sebagai istilah yang menggantikan istilah *Volksgemeenschappen*.<sup>34</sup>

Bergulirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memang tidak mengenal desentralisasi desa, tetapi para perumusya, misalnya Ryaas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community*, yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna istimewa dalam Pasal 18 UUD 1945.

Selanjutnya pada tanggal 15 Oktober 2004 telah disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini pengaturan mengenai desa terdapat dalam Bab XI yaitu dari Pasal 200-Pasal 216. Sedangkan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan di atas adalah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang telah disahkan pada tanggal 30 Desember 2005. Keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005 masih menyisakan beberapa persoalan dari sisi substansi dan regulasi. Ada beberapa isu krusial yang muncul dalam kerangka substansi dan regulasi itu.<sup>35</sup>

Sampai pada tahun 2014, disahkan UU Desa disusul dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, karena dianggap bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut sudah tidak relevan lagi. Kemudian

---

<sup>34</sup> *Ibid*, Halaman 16

<sup>35</sup> *Ibid*

Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2014. Pada tanggal 2 Februari 2015 kembali disahkan UU No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 2 tahun 2014 tentang perubahan atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU. Pada UU Pemda tidak dijelaskan secara khusus tentang Desa. Mengenai Desa dapat dilihat pada pelaksanaan kewenangan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Provinsi dan kewenangan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota Selain itu dijelaskan mengenai posisi desa dalam Perangkat Daerah yakni di bawah koordinasi kecamatan. Setelah itu barulah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa untuk mengatur kedudukan desa.

## **2. Peraturan Desa**

Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama Bdan Permusyawaratan Desa (BPD).

### **Kedudukan Peraturan Desa**

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan desa merupakan salah satu katagori peraturan daerah yang termasuk jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan peraturan desa tidak lagi disebut secara eksplisit sebagai salah satu jenis hierarki peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, kedudukan Peraturan Desa sebenarnya masih termasuk

peraturan Perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 8 UU No 12 tahun 2011:

(1) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), yang mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat dibentuk dengan Undang-Undang atau Perintah atas Pemerintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota, bupati/walikota, Kepala Desa atau yang setingkatnya.

(2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dengan demikian, peraturan desa sebagai peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, desa atau yang disebut dengan nama lain diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik

Indonesia. Dalam rangka pengaturan kepentingan masyarakat, maka guna untuk meningkatkan kelancaran dalam penyelenggaraan, pelaksanaan, pembangunan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan perkembangannya.

Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dengan demikian maka Peraturan Desa harus merupakan pejabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta harus memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah, dan jangka pendek.

Memperhatika kewenangan dalam pembentukan produk hukum dalam penyelenggaraan pemerintah desa, maka peraturan desa sejalan dengan otonomi desa mempunyai materi muatan seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan pemerintah desa, pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan kepala desa adalah pejabaran pelaksanaan peraturan desa yang bersifat pengaturan sedangkan materi muatan keputusan kepala desa dimaksudkan sebagai pejabaran pelaksanaan peraturan desa dan kepala desa yang bersifat penetapan. Peraturan desa akan lebih operasional lagi jika pembentukan tidak hanya terkait pada asal legalitas sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, akan tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subyek dan objek hukum yang hendak diatur serta diawali dengan pembentukan naska akademik terlebih dahulu.

Urgensi dari naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan desa antara lain merupakan media nyata bagi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa, naskah akademik memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta dan latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau persoalan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam peraturan desa. Naskah akademik menjelaskan aspek filosofis, aspek sosiologis, aspek yuridis, aspek politis, aspek ekologi, aspek ekonomi dan aspek – aspek yang berkaitan dengan peraturan desa yang akan dibuat.<sup>36</sup>

Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa (UU RI No. 6 tahun 2014 Bab I, Pasal 1 ayat 7). Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintah desa, dengan demikian maka pemerintah desa harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta harus memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat dalam upaya mencapai tujuan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek.

Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Peraturan desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

---

<sup>36</sup> Mahendra Putra Kurnia, dkk., Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, halaman. 71.

Secara teoritis, pembuatan produk hukum harus didasari oleh paling tidak empat dasar pemikiran antara lain:

1. Dasar filosofis, merupakan dasar filsafat dan pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat kendalah rancangan/draf peraturan perundang-undangan sehingga hukum yang dibentuk tidak bertentangan dengan nilai-nilai norma atau nilai-nilai adat yang dijunjung tinggi masyarakat. Menurut setjipto Raharjo, asa hukum ini lazim disebut sebagai dasar/alasan bagi lahirnya suatu peraturan hukum atau merupakan ratio legis dan peraturan hukum.
2. Landasan sosiologis, bahwa Peraturan Perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat dan harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Aturan yang dibuat harus sesuai dengan keutuhan, keyakinan dan kesadaran masyarakat.

Sebagaimana dalam UU No. 6 tahun 2016 Tentang Desa Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan ini berlaku diwilayah desa tertentu. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Peraturan desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Masyarakat berhak memberi masukan secara lisan atau tulisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Desa.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dalam BAB VII mengenai peraturan desa, dijelaskan pada Pasal 69:

- 1) Jenis peraturan di desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama kepala desa, dan peraturan kepala desa;
- 2) Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 3) Peraturan desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa;
- 4) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa;
- 5) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota;
- 6) Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Kepala Desa wajib memperbaikinya;
- 7) Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi;
- 8) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya;

- 9) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa;
- 10) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa;
- 11) Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris Desa;
- 12) Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya.

Sesuai dengan UU No. 23 tahun 2014 desa mempunyai wewenang mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat sesuai dengan asal usul dan adat istiadatnya. Dalam rangka mengatur urusan masyarakat setempat tersebut desa dapat membuat peraturan desa. Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan desa merupakan pejabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.

Isi peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta norma kesusilaan masyarakat. Peraturan desa dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan desa harus dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;

- b. Kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Jika kita menelusuri sejarah pengaturan desa kita bisa mulai pada tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan *regeeringsreglement* yang merupakan cikal-bakal pengaturan tentang daerah dan desa. Dalam Pasal 71 atau pasal 128.I.S. menegaskan tentang kedudukan desa, yakni pertama bahwa desa yang dalam peraturan itu disebut *inlandsche gemeenten* atas pengesahan kepala daerah (*residen*), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah desanya sendiri. Kedua, bahwa kepala desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jenderal atau dari kepala daerah (*residen*). Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya.

## **B. Asas dan Tujuan Pembentukan Peraturan Desa**

Asas adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuhan berpikir dan berpendapat dan bertindak. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuhan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Pandangan kata asas adalah prinsip yang berarti

kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak.<sup>37</sup> Pemahaman terhadap asas dalam pendekatan ilmu hukum merupakan landasan utama yang menjadi dasar atau acuan lahirnya suatu aturan. Asas hukum mengandung tuntutan etnis, dan dapat dikatakan melalui asas hukum, peraturan hukum berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etnis. Asas hukum merupakan sebuah aturan dasar atau merupakan prinsip hukum yang masih bersifat abstrak. Dapat pula dikatakan bahwa asas dalam hukum merupakan dasar yang melatarbelakangi suatu peraturan yang bersifat konkrit dan bagaimana hukum dapat dilaksanakan.<sup>38</sup>

Sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 12 tahun 2011, bahwa tata cara pembentukan peraturan desa/peraturan setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa setelah mendapat persetujuan bersama Badan Perwakilan Desa, yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi desa, Perdes merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing desa. Sehubungan dengan hal tersebut, sebuah Perdes dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam konsep negara hukum yang demokratis keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan desa dalam pembentukannya harus didasarkan beberapa asas. Menurut Van der Vlies sebagai mana dikutip oleh A.

---

<sup>37</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, halaman.11

<sup>38</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Madju, Bandung, 1998, halaman. 30

Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.<sup>39</sup>

Asas-asas formal meliputi :

1. Asas tujuan jelas (*Het beginsel van duidelijke doelstellin*);
2. Asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste orgaan*);
3. Asas perlunya pengaturan (*Het noodzakelijkheid beginsel*);
4. Asas dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas konsensus (*Het beginsel van de consensus*).

Asas-asas materil meliputi :

1. Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*Het beginsel van den kenbaarheid*);
3. Asas persamaan (*Het rechts gelijkheids beginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*Het rechtszekerheids begin sel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*Het beginsel van de individuelerechtsbedeling*).<sup>40</sup>

Asas-asas ini lebih bersifat normatif, meskipun bukan norma hukum, karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentukan peraturan desa membuat suatu

---

<sup>39</sup>Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, halaman.62

<sup>40</sup>*Ibid*

peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukn peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*).

Dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 Jouncto Pasal 137 UU Nomor 23 Tahun 2014 diatur bahwa Peraturan Daerah yang di dalamnya termasuk adalah Peraturan Desa dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang sifatnya mengatur, termasuk peraturan daerah, juga harus memenuhi asas materi muatan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU Nomor 23 Tahun 2014 Jouncto Pasal 137 UU Nomor 23 Tahun 2014.

Berkaitan dengan asas-asas materi muatan tersebut, ada sisi lain yang harus dipahami oleh pengembangan kewenangan dalam membentuk Peraturan Desa. Pengembangan kewenangan harus memahami segala macam seluk beluk dan latar belakang permasalahan dan muatan yang akan diatur oleh Peraturan Desa tersebut. Hal ini akan berkaitan erat dengan implementasi asas-asas tersebut diatas.

Dalam proses pembentukannya, Peraturan Desa membutuhkan partisipasi masyarakat agar hasil akhir dari Peraturan Desa dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat berupa masukan dan sumbangan pikiran dalam perumusan substansi pengaturan Peraturan Desa. Hukum atau perundang-undangan dapat berlaku secara efektif apabila memenuhi

tiga daya laku sekaligus yaitu filosofis, yuridis dan sosiologis. Disamping itu juga harus memperhatikan efektifitas/daya lakunya secara ekonomis dan politis, yaitu :

1. Masing-masing unsur atau landasan daya laku tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut landasan filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki ditengah-tengah masyarakat, misalnya agama dan adat istiadat;
2. Daya laku yuridis berarti perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku dan dalam proses penyusunannya sesuai dengan aturan yang ada. Asas-asas hukum umum yang dimaksud disini contohnya adalah asas “retroaktif”, “*lex specialis derogate lex generalis*”; “*lex superior derogat lex inferior*”; dan “*lex posterioriderogat lex priori*”;
3. Produk-produk hukum yang dibuat harus memperhatikan unsur sosiologis, sehingga setiap produk hukum yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan;
4. Landasan ekonomis, yang maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah daerah dapat berlaku sesuai dengan tuntutan ekonomis masyarakat dan mencakup berbagai hal yang menyangkut kehidupan masyarakat, misalkan kehutanan dan pelestarian sumberdaya alam;

5. Landasan politis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejala ditengah-tengah masyarakat.<sup>41</sup>

Tidak dipenuhinya kelima unsur daya laku tersebut diatas akan berakibat tidak dapat berlakunya hukum dan perundang-undangan secara efektif. Kebanyakan produk hukum yang ada saat ini hanyalah berlaku secara yuridis tetapi tidak berlaku secara filosofis dan sosiologis. Ketidaktaatan asas dan keterbatasan kapasitas daerah dalam penyusunan produk hukum yang demikian ini yang dalam banyak hal menghambat pencapaian tujuan otonomi daerah. Dalam hal ini, keterlibatan masyarakat akan sangat menentukan aspek keberlakuan hukum secara efektif.

Roscoe Pound menyatakan bahwa hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat harus senantiasa memajukan kepentingan umum. Kalimat “hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat” menandakan konsistensi Pound dengan pandangan ahli-ahli sebelumnya artinya hukum harus dilahirkan dari konstruksi hukum masyarakat yang dilegalisasi oleh penguasa. Ia harus berasal dari konkretisasi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Kemajuan pandangan Pound adalah pada penegakan arti dalam fungsi pembentukan hukum. Disinilah awal mula dari fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial yang terkait itu.

Dari pandangan Pound ini dapat disimpulkan bahwa unsur normatif dan empiris dalam suatu peraturan hukum harus ada. Keduanya adalah sama-sama

---

<sup>41</sup> <http://zaenal-zaeblogs.blogspot.co.id/2013/07/regulasi-dalam-peraturan-perundang.htm> yang diakses pada tanggal 1 Februari 2018

perlunya. Artinya, hukum yang pada dasarnya adalah gejala-gejala dan nilai-nilai yang dalam masyarakat sebagai suatu pengalaman dikonkretisasi dalam suatu norma-norma hukum melalui tangan para ahli-ahli hukum sebagai hasil rasiko yang kemudian dilegalisasi atau diberlakukan sebagai hukum oleh negara. Yang utama adalah nilai-nilai keadilan masyarakat harus senantiasa selaras dengan cita-cita keadila negara yang dimanifestasikan dalam suatu produk hukum.<sup>42</sup>

### C. Struktur Pemerintah Desa

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 25 bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain. Selanjutnya pada Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. “Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan masyarakat Desa”.<sup>43</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perangkat desa adalah Pembantu Kepala Desa dan pelaksanaan tugas menyelenggarakan Pemerinta Desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Atas dasar tersebut, Kepala Desa memiliki wewenang yang sesuai dengan tugas-tugasnya. Diantaranya adalah, bahwa kepala desa berwenang untuk:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;

---

<sup>42</sup> *ibid*

<sup>43</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 25-26

- b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
- c. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- d. Menetapkan Peraturan Desa;
- e. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f. Membina kehidupan masyarakat desa;
- g. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
- h. Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikan agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- i. Mengembangkan sumber pendapatan desa;
- j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
- l. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. Mengordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- n. Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, kepala Desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa tercantum dalam pada Pasal 55 Undang-Undang

Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang berbunyi Badan Permusyawaratan Desa mempunyai Fungsi:

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa;
- c. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa.<sup>44</sup>

Badan permusyawaratan Desa juga memiliki hak untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Desa, hal ini terdapat dalam Pasal 61 huruf a Undang-Undang Desa yang berbunyi Badan Permusyawaratan Desa berhak:

1. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa;
2. Menyatakan pendapat atas penyelenggara pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan masyarakat desa dan pemberdayaan masyarakat desa;
3. Mendapat biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Undang-Undang Desa Pasal 48, dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, kepala desa wajib: menyampikan laporan penyelenggaraan Pemerintah Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota, menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Kota, menyampaikan laporan keterangan secara tertulis

---

<sup>44</sup> *Ibid* Pasal 55

kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran. Lebih lanjut dalam Pasal 51 Kepala Desa menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 48 huruf c setiap akhir tahun anggaran kepada Badan Permusyawaratan Desa secara tertulis paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran.

Badan Permusyawaratan Desa, sesuai dengan undang-undang bahwa kepala desa dibantu oleh perangkat desa. Perangkat desa menurut Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tercantum dalam Pasal 48, Perangkat desa terdiri atas :

- a. Kepala desa
- b. Sekretariat desa;
- c. Pelaksana kewilayahan; dan
- d. Pelaksana teknis.

Perangkat desa diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan camat atas nama Bupati/Walikota. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat desa bertanggungjawab kepada Kepala Desa. Perangkat desa diangkat dari warga desa yang memenuhi persyaratan, karena tugas pemerintah desa begitu berat maka perangkat desa harus memiliki kemampuan yang memadai untuk bisa mendukung Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah desa berkewajiban melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sesuai dengan kewenangannya. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang

Desa Pasal 18 disebutkan bahwa kewenangan desa meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa, berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat desa.<sup>45</sup>

#### **D. Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia**

Seiring dengan kemunculan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, kedudukan, fungsi, dan eksistensi Peraturan Desa sudah tentu harus disesuaikan dengan pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Hal ini dikarenakan memang terdapat beberapa perubahan substansi pengaturan terkait peraturan desa di Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Analisa terhadap perubahan pengaturan di Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dapat dimulai melalui Pasal 5 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang kali ini dengan tegas menyatakan bahwa desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota. Melalui kejelasan kedudukan desa yang berada di wilayah Kabupaten/Kota ini analisa terkait Peraturan Desa didasarkan.

Selain kedudukan desa yang secara tersurat diatur, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 juga mengatur secara lain terkait kewenangan desa. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyatakan “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

---

<sup>45</sup>*Ibid.*,pasal 18

Desa.” Di mana kewenangan tersebut sesuai dengan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 meliputi:

- a. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. Kewenangan lokal berskala Desa;
- c. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut di dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur bahwa pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh Desa. Sementara Pasal 21 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur perihal pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa. Pasal 22 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menjelaskan lebih lanjut bahwa penugasan dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah kepada Desa sebagaimana dimaksud Pasal 19 huruf c meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa, di mana penugasan tersebut disertai biaya.

Dari penjelasan di atas dapat dilihat bahwa kewenangan mengatur Desa hanya terdapat di dalam kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Dalam hal penugasan dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 hanya memberi kewenangan Desa untuk mengurus. Pasal 69 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa “Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama dengan BPD.” Perlu dilihat kembali pengaturan Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Melihat pengaturan tersebut maka sudah jelas seturut dengan pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Peraturan Desa kembali berkedudukan sebagai Peraturan Perundang - Undangan selain dari peraturan perundang-undangan yang terdapat di dalam hierarki sesuai Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Melihat hubungan tersebut, Peraturan Desa pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bukan lagi berkedudukan semata sebagai penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan telah berkedudukan sebagai peraturan perundang-

undangan yang diakui. Kemunculan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 secara serta merta mengafirmasi pengaturan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, Peraturan Desa merupakan instrumen hukum penyelenggaraan Pemerintahan Desa di dalam melaksanakan kewenangan Desa. Sehingga Peraturan Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 berfungsi untuk menyelenggarakan Pemerintahan Desa dalam hal kewenangan desa mengatur pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa. Pengaturan demikian dapat diartikan bahwa Peraturan Desa memiliki fungsi sebagai instrumen penyelenggaraan otonomi desa. Seperti yang telah dijelaskan di atas, kedudukan Desa adalah berada di wilayah Kabupaten/Kota. Selain itu, perlu dicermati pengaturan Pasal 115 huruf b dan e jo. Pasal 112 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang mengatur bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, yang dalam hal Peraturan Desa berupa memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa serta melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa. Ketentuan ini memperjelas bahwa fungsi Peraturan Desa tetap tidak berubah, yakni berfungsi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Selain itu juga perlu dilihat bahwa melalui pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 terkait Peraturan Desa ini terlihat jelas bahwa tampuk kekuasaan dan penyelenggaraan pemerintahan desa adalah berada di Kepala Desa. Kepala Desa adalah badan yang selain melaksanakan peraturan perundang-undangan, juga merupakan badan yang membentuk Peraturan Desa. Hal ini menegaskan

kedudukan dan fungsi BPD yang telah dibahas di bab sebelumnya. Sehingga jelas adanya bahwa berjalannya demokratisasi di Desa pada umumnya dilaksanakan melalui Kepala Desa, dengan BPD sebagai parlemen desa dan lembaga demokratisasi desa menjadi lembaga yang ikut serta melalui fungsi pengawasannya. Demokratisasi ini dilaksanakan dalam bingkai otonomi desa yang sejatinya semakin kabur, di mana Pemerintahan Desa seturut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tidaklah dapat diselenggarakan secara otonom sepenuhnya, melainkan tetap dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia.

**BAB III**

**PROSES PEMBUATAN PERATURAN DESA DI DESA BANGUN**

**KECAMATAN PULAU RAKYAT KABUPATEN ASAHAN**

**A. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Penbentukan norma hukum yang bersifat umum dan adstrak berupa peraturan yang bersifat tertulis, pada umumnya didasarkan atas beberapa hal. Pertama, pembentukannya diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar; kedua, pembentukannya dianggap perlu karena kebutuhan hukum.<sup>46</sup>

Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.<sup>47</sup> Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.<sup>48</sup>

Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 mengatur secara berbeda-beda proses pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan bentuknya masing-masing. Proses pembentukan undang-undang berbeda dari pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Daerah. Namun, secara umum, kita dapat membedakan adanya tiga pola prosedur, yaitu pembentukan peraturan sebagai produk legislative dan produk non-legislatif. Peraturan yang dapat disebut sebagai produk legislative adalah

---

<sup>46</sup> Jimly asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, Halaman 179

<sup>47</sup> Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,

<sup>48</sup> Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang dan Peraturan Daerah, sedangkan peraturan lainnya dapat disebut dengan “executive acts” atau produk eksekutif.

### **1. Proses pembentukan Undang-Undang**

Membentuk undang-undang merupakan kekuasaan yang melekat pada DPR, selain kekuasaan pengawasan dan anggaran. Wewenang pembentukan Undang-undang ini diwujudkan kedalam fungsi legislasi DPR yang bersumber kepada UUD 1945. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) menggariskan:

1. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
3. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu
4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang
5. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Kekuasaan membentuk Undang-Undang pada DPR merupakan wewenang atribusi yang diberikan oleh UUD 1945 yang dipegang oleh presiden, pra amandemen (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dipegang oleh presiden. Akibatnya beban untuk membentuk undang-undang yang diwujudkan dalam fungsi legislasi

DPR menjadi tanggung jawab DPR sepenuhnya. Dengan kata lain Perubahan UUD 1945 telah mendudukkan posisi DPR sebagai lembaga utama pembentuk undang-undang, sedangkan Presiden tetap memiliki kekuasaan membentuk undang-undang dalam bentuk "hak" mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat 1), sekaligus tugas untuk mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Undang-undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, untuk undang-undang tertentu melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Secara garis besar proses pembentukan undang-undang terbagi menjadi 5 (lima) tahap, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan.

#### **a. Tahap Perencanaan Undang-Undang**

Perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (serta DPD terkait RUU tertentu) menyusun daftar RUU yang akan disusun kedepan. Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR.<sup>49</sup>

Ada dua jenis Prolegnas, yakni yang disusun untuk jangka waktu 5 tahun (Prolegnas Jangka Menengah/Proleg JM) dan tahunan (Prolegnas Prioritas Tahunan/Proleg PT).<sup>50</sup> Sebelum sebuah RUU dapat masuk dalam Prolegnas tahunan, DPR dan/Pemerintah sudah harus menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tersebut. Namun Prolegnas bukanlah satu-satunya acuan dalam perencanaan pembentukan Undang-Undang.

---

<sup>49</sup> UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 22 ayat 2

<sup>50</sup> UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 20 ayat 3

Dimungkinkan adanya pembahasan atas Rancangan Undang-Undang yang tidak terdapat dalam prolegnas, karena muncul keadaan tertentu yang perlu segera direspon.<sup>51</sup>

Pada tahap mengumpulkan masukan, Pemerintah, DPR, dan DPD secara terpisah membuat daftar Rancangan Undang-Undang, baik dari kementerian/lembaga, anggota DPR/DPD, fraksi, serta masyarakat. Usulan Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden dan DPD.

#### **b. Tahap Penyusunan Rancangan Undang-Undang**

Tahap Penyusunan Rancangan Undang-Undang merupakan tahap penyiapan sebelum sebuah Rancangan Undang-Undang dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah. Tahap ini terdiri dari:

- a. Penyusunan rancangan undang-undang,
- b. Selanjutnya adalah harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi
- c. Pembuatan naskah akademik

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 43 ayat 3 menyatakan :

---

<sup>51</sup> UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 23 ayat 2 dan 3

“Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Pada ayat 4 dinyatakan bahwa: “Ketentuan pada ayat 3 tidak berlaku bagi rancangan Undang-Undang mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau
- c. pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam Pasal 48 juga dinyatakan bahwa: “Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah akademik”. Dari isi Pasal 43 Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 di atas dipahami bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden dan DPD, yang ruang lingkupnya meliputi (Rancangan Peraturan Daerah Propinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) harus disertai Naskah Akademik, tetapi tidak berlaku pada Rancangan Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Pencabutan Undang-Undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

### **c. Tahap Pembahasan Rancangan Undang-Undang**

Pembahasan materi Rancangan Undang-Undang antara DPR dan Presiden (juga dengan DPD, khusus untuk topik-topik tertentu) melalui 2 tingkat pembicaraan. Tingkat 1 adalah pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus.

Tingkat 2 adalah pembicaraan dalam rapat paripurna. Pengaturan sebelumnya DPD hanya “diizinkan” untuk ikut serta dalam pembahasan tingkat 1, kemudian DPD ikut dalam pembahasan tingkat 2. Namun peran DPD tidak sampai kepada ikut memberikan persetujuan terhadap suatu Rancangan Undang-Undang. Persetujuan bersama terhadap suatu Rancangan Undang-Undang tetap menjadi kewenangan Presiden dan DPR. Tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang yang bersangkutan. Persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua Rancangan Undang-Undang.

Dalam pembahasan terjadi “saling kritik” terhadap suatu Rancangan Undang-Undang. DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR, DPR memberikan penjelasan serta presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPR, Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan, jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden, Presiden memberikan penjelasan serta

fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden.<sup>52</sup>

**d. Tahap Pengesahan Undang-Undang**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 72 Penyampaian Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Setelah menerima Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui DPR dan Presiden tersebut, Sekretariat Negara akan menuangkannya dalam kertas kepresidenan dan akhirnya dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Pengesahan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui oleh DPR dan Presiden. Setelah Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama dengan DPR tersebut, maka Undang-Undang itu kemudian diundangkan oleh Menteri agar Undang-Undang itu dapat berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat umum.

Dalam hal Rancangan Undang-Undang tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama DPR dan Presiden, maka Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang, dan wajib diundangkan, sesuai dengan ketentuan Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang Nomor. 12 Tahun

---

<sup>52</sup> UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 68 ayat 2

2011, dan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **2. Proses Penyusunan Peraturan Pemerintah**

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

### **1. Tahap perencanaan**

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Perencanaan penyusunan peraturan pemerintah ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dan ditetapkan dengan keputusan Presiden.

### **2. Penyusunan Peraturan Pemerintah**

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.<sup>53</sup>

### **3. Penetapan Peraturan Pemerintah**

---

<sup>53</sup> Pasal 55 UU No. 12 tahun 2011

Hasil pembahasan rancangan Peraturan Pemerintah yang telah disetujui bersama, selanjutnya akan dikirim kembali sekretaris negara untuk disampaikan kepada Presiden. Rancangan Peraturan Pemerintah yang telah disetujui Presiden, selanjutnya disahkan oleh Presiden menjadi Peraturan Pemerintah.

#### **4. Proses Penyusunan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah adalah salah satu bentuk peraturan pelaksana undang-undang. Pada pokoknya, kewenangannya mengatur bersumber dari kewenangan yang ditentukan oleh pembentukan undang-undang. Akan, tetapi dalam hal-hal tertentu, peraturan daerah juga dapat mengatur sendiri hal-hal yang meskipun tidak didelegasikan secara eksplisit kewenangannya oleh undang-undang, tetapi dianggap perlu diatur oleh daerah untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (3) dan (4) UUDRI 1945. Bahkan, dalam peraturan daerah juga dapat dimuat mengenai ketentuan pidana seperti halnya dalam undang-undang. Dalam Pasal 15 UU No. 12 Tahun 2011 ditentukan, ”materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah Provinsi atau kabupaten/kota”.

Disamping itu, Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan, “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”

Proses pembentukan peraturan Daerah Provinsi

##### **1. Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi**

Dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, “Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dengan prolegda propinsi”.

## 2. Penyusunan Peraturan Daerah Propinsi

Rancangan Peraturan Daerah provinsi berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur secara tertulis. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

## 3. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

Pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi dilakukan oleh DPRD provinsi dialakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur.

#### 4. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.

#### 5. Proses Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota dan berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## **B. Proses Penyusunan Peraturan Desa**

### **1. Proses Penyusunan Peraturan Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa**

Peraturan Desa (Perdes) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Pernusyawaratan Desa (BPD) UU No 6 tahun 2014 tentang Desa bab I Pasal 1 angka 7 dalam rangka penyelenggaraan pemerintah desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat.

Peraturan desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD atau nama lainnya bersama kepala desa atau nama lainnya, merupakan sarana sekaligus sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa juga merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.

Keberadaan desa sendiri saat ini diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU No 6 Tahun 2014). Lahirnya UU No 6 Tahun 2014 juga 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 perdesaan.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa pada pasal 83 menegaskan bahwa,

rancangan peraturan desa diprakarsai oleh pemerintah desa. Sementara BPD dapat mengusulkan rancangan peraturan desa kepada pemerintahan desa. Rancangan peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa untuk mendapatkan masukan, Selanjutnya rancangan peraturan desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan BPD kepada kepala desa untuk ditetapkan menjadi peraturan desa paling lambat 7 (tujuh) hari dihitung sejak tanggal kesepakatan, rancangan peraturan kepala desa wajib ditetapkan oleh kepala desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) hari dihitung sejak diterima rancangan peraturan desa dari pimpinn BPD. Peraturan desa dinyatakan berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan dalam lembaran desa dan berita desa oleh sekertaris desa. Peraturan desa yang telah di undangkan dalam lembaran desa dan berita desa oleh sekretaris desa disampaikan kepada bupati/walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawaan paling lambat 7 (tuju) hari setelah diundangkan dan peraturan desa wajib disebar luaskan oleh Pemerintah Desa.

Menurut Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 69 ayat

(1) Ada tiga jenis peraturan di Desa, yaitu:

1. Peraturan Desa (Perdes) yaitu Peraturan Desa berisi materi-materi pelaksana kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Peraturan Bersama Kepala Desa berisi materi-materi kerjasama desa.

3. Peraturan Kepala Desa berisi materi-materi pelaksanaan peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa dan tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan desa, peraturan kepala desa dan keputusan kepala desa harus disusun secara benar sesuai dengan kaidah-kaidah hukum dan teknik penyusunannya. Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaan Peraturan Desa. Kepala Desa berwenang mengajukan rancangan Peraturan Desa dan BPD bersama kepala desa kemudian membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa. Undang-Undang Desa mengamankan Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa dan masyarakat desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.

Khusus untuk Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa, harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.

Secara umum proses pembentukan peraturan desa melalui tiga tahap yakni:

- a. Tahap inisiasi (Pengusulan dan Perumusan)

Pada tahap inisiasi ide atau gagasan dalam pembuatan peraturan desa dapat datang dari dua belah pihak baik dari pemerintah desa maupun dari BPD. Apabila usulan tersebut datang dari BPD, maka rancangan tersebut diserahkan kepada kepala desa, begitupun juga sebaliknya apabila usulan tersebut datang

dari kepala desa maka rancangan peraturan desa diserahkan kepada BPD artinya keduanya mempunyai hak untuk mengajukan peraturan desa.

BPD mengadakan rapat yang dihadiri oleh ketua-ketua bidang (bidang kemasyarakatan atau pemerintahan dan pembangunan) untuk membahas usulan tersebut apabila disepakati perlu adanya peraturan desa sesuai dengan usulan tersebut maka hasil rapat tersebut dijadikan pra-rancangan peraturan desa.

Usulan peraturan desa juga dapat dari masukan anggota masyarakat yang secara langsung atau lewat BPD kemudian dari BPD lalu dibahas semacam kepanitiaan kecil, bila disetujui barulah rapat secara lengkap untuk membahas pantas tidaknya peraturan desa setelah itu dibuat rancangan peraturan desa. Sebuah ide atau gagasan pembuatan peraturan desa harus dibahas terlebih dahulu melalui sidang pleno guna menetapkan apakah usulan tersebut disetujui menjadi sebuah rancangan peraturan desa atau tidak. Setelah mendapat persetujuan dari rapat BPD bahwa dari usulan pembuatan peraturan desa menjadi rancangan peraturan desa, maka sekretaris BPD membuat rancangan peraturan desa untuk diserahkan kepada kepala desa dalam bentuk tulisan guna mendapat persetujuan untuk menjadi peraturan desa.

Setelah kepala desa menerima rancangan peraturan desa, kepala desa mengadakan rapat bersama dengan perangkatnya guna membahas rancangan yang disampaikan oleh BPD. Hasil keputusan rapat tersebut akan dibahas dalam rapat gabungan yang dihadiri oleh BPD, kepala desa dan perangkatnya sebagaimana diketahui bahwa yang dimaksud dengan perangkat desa sesuai dalam pasal 61 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Desa perangkat desa terdiri dari sekretariat desa, pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis.

b. Tahap Sosial Politis (Pembahasan)

Rancang Peraturan Desa yang telah diterima oleh pemerintah Desa, diadakan pembahasan dalam rapat gabungan antara BPD, Kepala Desa serta perangkat desa. Peranan perangkat desa tersebut dimaksudkan untuk menampung aspirasi masyarakat sehingga dalam pelaksanaannya nanti perdes dapat diterima. Dalam rapat pembahasan ketua BPD memberikan penjelasan mengenai latar belakang dan tujuan dibuatnya perdes. Selanjutnya dalam rapat tersebut diadakan sesi Tanya jawab sebagai bagian pengumpulan aspirasi. Kemudian Kepala Desa diberi draft RAPERDES sebelum diadakan rapat pembahasan. Pada waktu rapat pembahasan, permasalahan yang ada dalam RAPERDES dibahas satu persatu, dibacakan oleh ketua BPD, dan yang menetapkan perdes adalah Kepala Desa.

RAPERDES yang diajukan bermula dari satu pendapat atau satu pandangan baik dari pihak BPD atau pihak Kepala Desa, setelah dibahas bertemu dengan Kepala Desa, sekretaris desa, dan perangkat desa lainnya sehingga mengalami perubahan yang bertujuan untuk menyempurnakan isi dan materi perdes, sehingga perdes yang dihasilkan dapat memenuhi aspirasi masyarakat dan menyangkut kepentingan umum. Setelah diadakan pembahasan yang mendalam maka dapat diambil sebuah keputusan dapat diterima atau tidaknya rancangan tersebut menjadi sebuah perdes. Pengambilan keputusan tentang peraturan desa biasanya dilakukan dengan musyawarah untuk mufakat. Namun tidak menutup kemungkinan diadakan voting.

c. Tahap Yuridis (Pengesahan dan Penetapan)

Setelah rancangan tersebut mendapat persetujuan dari semua pihak untuk dijadikan peraturan desa maka langkah selanjutnya adalah kepala desa bersama BPD menetapkan rancangan peraturan desa tersebut menjadi sebuah peraturan desa sesuai Pasal 83 ayat (4) Peraturan Pemerintah RI Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa. Namun sebelumnya, rancangan peraturan desa yang telah disetujui bersama kepala desa dan BPD tersebut disampaikan oleh pimpinan BPD kepada kepala desa, penyampaian rancangan peraturan desa dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama (Peraturan Pemerintah RI No. 43 Tahun 2014 pasal 84 ayat 1).

Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa oleh Sekretaris Desa dan untuk hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di Desa adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa diatur melalui Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknik Peraturan di Desa. Pedoman tata cara penyusunan peraturan desa sebagai berikut:

1. Penyusunan Peraturan Desa yang diprakarsai oleh Kepala Desa;
2. Rancangan Peraturan Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan oleh masyarakat desa;
3. Rancangan Peraturan Desa dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapat masukan;

4. Konsultasi diutamakan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan;
5. Masukan dari masyarakat desa dan camat digunakan Pemerintah Desa untuk tindak lanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Desa;
6. Rancangan peraturan desa yang telah dikonsultasikan disampaikan Kepala Desa kepada BPD untuk dibahas dan disepakati bersama;
7. Penyusunan Peraturan Desa yang diprakarsai oleh BPD (Badan Permusyawaratan Desa);
8. BPD dapat menyusun dan mengusulkan rancangan Peraturan Desa, kecuali untuk rancangan Peraturan Desa tentang Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes), Rancangan Peraturan Desa tentang rancangan kerja Pemerintah Desa (RKPDDes), rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa dan rancangan Peraturan Desa tentang Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa;
9. Rancangan Peraturan Desa dapat diusulkan oleh anggota BPD kepada pimpinan BPD untuk ditetapkan sebagai rancangan Peraturan Desa usulan BPD.

Rancangan Peraturan Desa dapat diusulkan oleh anggota BPD kepada pimpinan BPD untuk ditetapkan sebagai Rancangan Peraturan Prose penyusunan peraturan Desa menurut Permendagri Nomor 111 tahun 2014 Tentang Pedoman Teknik Peraturan Desa adapun tahapan dalam penyusunan peraturan desa ialah sebagai berikut :

1. Perencanaan

- a. Perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Desa ditetapkan oleh kepala Desa dan BPD dalam rancangan kerja Pemerintah Desa.
  - b. Lembaga masyarakat, lembaga adat dan lembaga desa lainnya di desa dapat memberikan masukan kepada pemerintah Desa dan atau BPD untuk rancang penyusunan rancangan Peraturan Desa.
2. Penyusunan
- a. Penyusunan rancangan peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa
  - b. Rancangan Peraturan Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa dan dapat dikonsultasikan kepada masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan
  - c. Masukan dari masyarakat desa digunakan pemerintah untuk tindaklanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Desa
  - d. Rancangan Peraturan Desa yang telah dikonsultasikan, disampaikan Kepala Desa kepada BPD untuk dibahas dan disepakati bersama.
3. Pembahasan
- a. BPD mengundang Kepala Desa untuk membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa.
  - b. Dalam hal terdapat rancangan Peraturan Desa prakarsa Pemerintah Desa dan usulan BPD mengenai hal yang sama untuk dibahas dalam waktu pembahasan yang sama, maka didahulukan rancangan Peraturan Desa usulan BPD sedangkan Rancangan Peraturan Desa usulan Kepala Desa digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

- c. Rancangan peraturan desa yang belum dibahas dapat ditarik kembali oleh pengusul.
  - d. Rancangan peraturan desa yang telah dibahas tidak dapat ditarik kembali kecuali atas kesepakatan bersama antara Pemerintah Desa dan BPD.
  - e. Rancangan Peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa kepada kepala Desa untuk ditetapkan menjadi peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal kesepakatan.
  - f. Rancangan peraturan desa wajib ditetapkan oleh kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimahnya rancangan peraturan Desa dari pimpinan Badan Permusyawaratan Desa.
4. Penetapan
- a. Rancangan peraturan Desa yang telah dibubuhi tanda tangan kepala Desa disampaikan kepada Sekretaris Desa untuk diundangkan.
  - b. Dalam hal kepala Desa tidak menandatangani rancangan Peraturan Desa, Rancangan Peraturan Desa tersebut wajib diundangkan dalam Lembar Desa dan sah menjadi Peraturan Desa.
5. Pengundangan
- a. Sekretaris Desa mengundang peraturan desa dalam lembaran desa.
  - b. Peraturan Desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan.

## 6. Penyebarluasan

- a. Penyebarluasan dilakukan oleh Pemerintah Desa dan BPD sejak penetapan rancangan peraturan Desa, penyusunan Rancangan Peraturan Desa, pembahasan Rancangan Peraturan Desa, hingga Pengundangan Peraturan Desa.
- b. Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.<sup>54</sup>

## 3. Prinsip Pembuatan Peraturan Desa yang didasari Kearifan

- a. Prinsip Demokrasi artinya harus mencerminkan keterbukaan, pelibatan masyarakat, aspek pengakuan terhadap hak-hak masyarakat, kemajemukan dan pertanggung jawaban public.
- b. Prinsip keberlanjutan adalah bagaimana asas manfaat untuk generasi selanjutnya terpelihara dengan baik.
- c. Prinsip keadilan artinya menyangkut hubungan masyarakat dan negara, pengakuan hak dan kewajiban terutama terhadap masyarakat yang terpinggirkan seperti perempuan, buru dan lain-lain.

## C. Sistematika Teknik Penyusunan Peraturan Desa

Sesuai dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, desa atau sebutan lain diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui. Dalam rangka pengaturan kepentingan masyarakat, badan permusyawaratan desa berdasarkan pemerintah desa menyusun peraturan

---

<sup>54</sup> Permendagri No 111 Tahun 2014 tentang pedoman tekni peraturan didesa, Pasal 5-13

desa dan kepala desa menyusun peraturan pelaksanaannya, yaitu peraturan kepala desa dan keputusan kepala desa.

Peraturan desa, peraturan kepala desa dan keputusan kepala desa harus disusun secara benar sesuai dengan kaidah-kaidah hukum dan teknik penyusunannya. Untuk itu perlu ada pedoman penyusunan dan standarisasi bentuk peraturan desa, peraturan kepala desa dan keputusan kepala desa.

Kerangka struktur peraturan desa, peraturan kepala desa, dan keputusan kepala desa terdiri dari:

- a. Penamaan/judul;
- b. Pembukaan;
- c. Batang tubuh;
- d. Penutup; dan
- e. Lampiran (bila diperlukan)

Uraian dari setiap masing-masing substansi kerangka peraturan desa, peraturan kepala desa, dan keputusan kepala desa, sebagai berikut:

**a. Penamaan/judul**

- 1) Setiap peraturan desa, peraturan kepala desa, dan keputusan kepala desa mempunyai penamaan/judul;
- 2) Penamaan/judul peraturan desa, peraturan kepala desa, dan keputusan kepala desa memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun dan tentang nama peraturan atau keputusan yang diatur;
- 3) Nama peraturan desa dibuat singkat dan mencerminkan isi peraturan desa;

- 4) Judul ditulis dengan huruf capital tanpa diakhiri tanda baca.

**b. Pembukaan**

- 1) Pembukaan pada peraturan desa terdiri atas:
  - (a) Frasa “DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA”;
  - (b) Jabatan pembentuk peraturan desa;
  - (c) Konsiderans;
  - (d) Dasar Hukum;
  - (e) Frasa “Dengan persetujuan bersama Badan Pemusyawaratan Desa dan Kepala Desa;
  - (f) Memutuskan; dan
  - (g) Menetapkan.

Penjelasan:

- a) Frasa “ Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa”;

Kata Frasa yang berbunyi “ Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa” merupakan kata yang harus ditulis dalam Peraturan Desa. Cara penulisan seluruhnya huruf kapital dan tidak diakhiri tanda baca.
- b) Jabatan;

Jabatan pembentukan peraturan desa ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca koma (,).
- c) Konsiderans;

Konsiderans harus diawali dengan kata “Menimbang”, yang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang, alasan-alasan serta landasan yuridis, filosofis, sosiologis, dan

politis dibentuknya Peraturan Desa. Jika konsiderans terdiri lebih atas lebih dari satu pokok pikiran, maka tiap-tiap pokok pikiran dirumuskan pengertiannya. Tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf a, b, c, dst. Dan diakhiri dengan tanda titik koma (;).

d) Dasar Hukum

- (1) Dasar hukum diawali dengan kata “Mengingat”, yang harus memuat dasar hukum bagi pembuatan produk hukum. Pada bagian ini perlu dimuat pula peraturan perundang-undangan yang memerintahkan dibentuknya Peraturan Desa atau yang mempunyai kaitan langsung dengan materi yang akan diatur;
- (2) Dasar hukum dapat dibagi 2 (dua), yaitu:
  - a) Landasan yuridis kewenangan membuat peraturan desa, dan
  - b) Landasan yuridis materi yang diatur.
- (3) Yang dapat dipakai sebagai dasar hukum hanyalah jenis peraturan perundang-undangan yang tingkat derajatnya lebih tinggi atau sama dengan produk hukum yang dibuat;
- (4) Dasar hukum dirumuskan secara kronologis sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan, atau apabila peraturan perundang-undangan sama tingkatannya, maka dituliskan berdasarkan urutan tahun pembentukannya; atau apabila peraturan perundang-undangan tersebut dibuat pada tahun yang sama, maka dituliskan berdasarkan nomor urutan pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut;

- (5) Penulisan dasar hukum harus lengkap dengan Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, dan Tambahan Lembaran Daerah (*kalau ada*);
  - (6) Jika dasar hukum lebih dari satu peraturan perundang-undangan maka tiap dasar hukum diawali dengan angka arab 1, 2, 3, dst dan diakhiri dengan tanda baca titik koma (;).
- e) Frasa “Dengan persetujuan bersama Badan Pemusyawaratan Desa dan Kepala Desa” merupakan kalimat yang harus dicantumkan dalam peraturan desa, dan cara penulisannya dilakukan sebagai berikut:
- (1) Ditulis sebelum kata MEMUTUSKAN;
  - (2) Pada kata “Dengan Persetujuan Bersama”, hanya huruf awalnya ditulis dengan huruf kapital;
  - (3) Kata “antara” dan “dan” ditulis dengan huruf kecil; dan
  - (4) Kata “Badan Permasyarakatan Desa dan Kepala Desa” seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.
- f) Memutuskan
- Kata “Memutuskan” ditulis dengan huruf kapital, dan diakhiri dengan tanda baca titik dua (:). Kata MEMUTUSKAN diletakan di tengah margin.
- g) Menetapkan
- Kata “menetapkan:” dicantumkan sesudah kata MEMUTUSKAN, yang disejajarkan dengan kata “Mengingat”. Huruf awal kata “Menetapkan” ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua(:).

### c. Batang Tubuh

Batang tubuh memuat semua materi yang dirumuskan dalam pasal-pasal atau diktum-diktum. Batang tubuh yang dirumuskan dalam pasal-pasal adalah jenis Peraturan Desa yang bersifat mengatur (Regelling), batang tubuhnya dirumuskan dalam diktum-diktum.

Uraian masing-masing batang tubuh, sebagai berikut:

#### 1) Batang tubuh peraturan desa

##### (a) Batang tubuh peraturan desa

- 1) Ketentuan umum;
- 2) Materi yang diatur;
- 3) Ketentuan peralihan (kalau ada); dan
- 4) Ketentuan penutup.

##### (b) Pengelompokan materi dalam bab, bagian, dan paragraph tidak merupakan keharusan.

Jika peratuarn desa mempunyai materi dan ruang lingkupnya sangat luas dan mempunyai banyak pasal, maka pasal-pasal tersebut dapat dikelompokan menjadi bab, bagian dan paragraf. Pengelompokan materi-materi dalam bab, bagian dan paragraf dilakukan atas dasar kesamaan kategori atau kesatuan lingkup isi materi yang diatur.

Urutan penggunaan kelompok adalah:

- 1) Bab dengan pasal-pasal, tanpa bagian dan paragraf;
- 2) Bab dengan bagian dan pasal-pasal tanpa paragraf;

- 3) Bab dengan bagian dan paragraph yang terdiri atas pasal-pasal.
- (c) Tata cara penulisan bab, bagian, paragraf, pasal dan ayat ditulis sebagai berikut:
- 1) Bab diberi nomor urut dengan angka romawi dan judul bab ditulis dengan hurup kapital.
  - 2) Bagian diberi nomor unit dengan bilangan yanag ditulis dengan huruf kapital dan diberi judul. Huruf awal kata bagian, urutan bilangan, dan judul bagian tulisan dengan huruf kapital, kecuali huruf awal dari kata partikel yang tidak terletak pada awal frasa.
  - 3) Paragraph diberi nomor urut dengan angka arab dan diberi judul. Huruf awal judul paragraph ditulis dengan huruf kapital, sedangkan huruf lainnya setelah huruf pertama ditulis dengan huruf kecil.
  - 4) Pasal adalah satuan aturan yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat. Materi peraturan desa lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas dari pada dalam beberapa pasal yang panjang dan memuat beberapa ayat, kecuali jika materi yang menjadi isi pasal itu merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan. Pasal diberi nomor unit dengan angka arab, dan huruf awal kata pasal ditulis dengan huruf kapital.
  - 5) Ayat merupakan rincian dari pasal; penulisannya diberi nomor unit dengan angka arab di antara tanda baca kurung tanpa diakhiri

tanda baca. Satu ayat hanya mengatur satu hal dan dirumuskan dalam satu kalimat.

Jika satu pasal atau ayat memuat rincian unsur, maka di samping dirumuskan dalam bentuk kalimat yang biasa, dapat pula dipertimbangkan penggunaan dalam bentuk tabulasi.

a. Ketentuan umum

Ketentuan umum diletakkan dalam Bab Kesatu atau dalam pasal pertama, jika tidak ada pengelompokan dalam bab.

Ketentuan umum berisi:

- 1) Batasan dari pengertian;
- 2) Singkatan atau akronim yang digunakan dalam Peraturan Desa;  
dan
- 3) Hal-hal yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya.

Jika ketentuan umum berisi lebih dari satu hal, maka setiap batasan dari pengertian dan singkatan atau akronim diawali dengan angka arab dan diakhiri dengan tanda baca titik (.).

Urutan pengertian atau istilah dalam Bab Ketentuan Umum hendaknya mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- (1) Pengertian atau istilah yang ditemukan lebih dahulu dalam materi yang diatur ditempatkan teratas;

- (2) Jika pengertian atau istilah mempunyai hubungan atau kaitan dengan pengertian atau istilah terdahulu, maka pengertian atau istilah yang ada hubungannya itu diletakkan dalam satu kelompok berdekatan.

b. Ketentuan materi yang akan diatur

Materi yang diatur adalah semua obyek yang diatur secara sistematis sesuai dengan luas lingkup dan pendekatan yang digunakan. Materi yang diatur harus memperhatikan dasar-dasar dan kaidah-kaidah yang ada seperti:

- 1) Landasan hukum materi yang diatur, artinya proses penyusunan materi Peraturan Desa harus memperhatikan dasar hukumnya;
- 2) Landasan filosofis, artinya alasan yang mendasari diterbitkannya Peraturan Desa;
- 3) Landasan sosiologis, maksudnya agar Peraturan Desa yang diterbitkan jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup ditengah-tengah masyarakat, misalnya adat istiadat, agama;
- 4) Landasan politis, maksudnya agar Peraturan Desa yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat;
- 5) Tata cara penulisan materi yang diatur adalah:
  - a) Materi yang diatur ditempatkan langsung setelah bab Ketentuan umum atau pasal-pasal ketentuan umum jika tidak ada pengelompokan dalam bab;
  - b) Dihindari adanya bab tentang Ketentuan lain-lain. Materi yang akan dijadikan materi Ketentuan Lain-lain hendaknya ditempatkan dalam

kelompok materi yang diatur dengan judul yang sesuai dengan materi tersebut.

Ketentuan Lain-lain hanya dicantumkan untuk ketentuan yang lain dari materi yang diatur, namun mempunyai kaitan dan perlu diatur.

Penempatan bab Ketentuan Lain-lain dicantumkan pada bab atau pasal terakhir sebelum Bab Ketentuan Peralihan.

c. Ketentuan peralihan

Ketentuan peralihan timbul sebagai cara mempertemukan antara asas mengenai akibat kehadiran peraturan baru dengan keadaan sebelum peraturan baru itu berlaku. Pada dasarnya, pada saat peraturan baru berlaku semua peraturan lama beserta akibat-akibatnya menjadi tidak berlaku. Kalau asas ini diterapkan tanpa memperhitungkan keadaan yang sudah berlaku, maka dapat timbul kekacauan hukum, ketidakpastian hukum, atau kesewenang-wenangan hukum.

Untuk menampung akibat berlakunya peraturan baru terhadap peraturan lama atau pelaksanaan peraturan lama, diadakan ketentuan atau aturan peralihan.

Dengan demikian Ketentuan Peralihan berfungsi:

- 1) Menghindari kemungkinan terjadinya kekosongan hukum (*rechtsvacuum*);
- 2) Menjamin kepastian hukum (*rechtszekerheid*);
- 3) Menjamin perlindungan hukum (*rechtsbeseherming*) bagi rakyat atau kelompok tertentu atau orang tertentu.

Jadi pada dasarnya, Ketentuan Peralihan merupakan “penyimpangan” terhadap peraturan baru itu sendiri, suatu penyimpangan yang tidak dapat dihindari

(necessary evil) dalam rangka mencapai atau mempertahankan tujuan hukum secara keseluruhan (ketertiban, keamanan dan keadilan). Penyimpangan ini bersifat sementara, karena itu dalam rumusan Ketentuan Peralihan harus dimuat keadaan atau syarat-syarat yang akan mengakhiri masa peralihan tersebut. Keadaan atau syarat tersebut berupa pembuatan peraturan pelaksanaan baru (dalam rangka melaksanakan peraturan baru) atau penentuan jangka waktu tertentu atau mengakui secara penuh keadaan yang lama menjadi keadaan baru.

d. Ketentuan penutup

Ketentuan penutup merupakan bagian terakhir Batang Tubuh Peraturan Desa, yang biasanya berisi ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- 1) Penunjukan orang atau alat kelengkapan yang diikuti sertakan dalam melaksanakan peraturan desa, yaitu berupa:
  - a) Pelaksanaan sesuatu yang bersifat menjalankan (eksekutif), yaitu menunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk melaksanakan hal-hal tertentu;
  - b) Pelaksanaan yang bersifat mengatur (legislatif), yaitu pendelegasian kewenangan untuk membuat peraturan pelaksanaan (peraturan kepala desa).
- 2) Nama singkat (citeer titel)
- 3) Ketentuan tentang saat mulai berlakunya Peraturan Desa dapat melalui cara-cara sebagai berikut:
  - a) Penetapan mulai berlakunya Peraturan Desa pada suatu tanggal tertentu;

- b) Saat mulai berlakunya Peraturan Desa tidak harus sama untuk seluruhnya (untuk beberapa bagian dapat berbeda).
- 4) Ketentuan tentang pengaruh Peraturan Desa yang baru terhadap Peraturan Desa yang lain.

#### **d. Penutup**

Penutup suatu Peraturan Desa memuat hal-hal sebagai berikut :

- a. Rumusan tempat dan tanggal penetapan, diletakan di sebelah kanan;
- b. Nama jabatan ditulis dengan huruf kapital, dan pada akhir kata diberi tanda baca koma;
- c. Nama lengkap pejabat yang menandatangani, ditulis dengan huruf kapital tanpa gelar dan pangkat;
- d. Penetapan peraturan kepala desa ditandatangani oleh kepala desa,

#### **e. Penjelasan**

Adakalanya suatu peraturan desa memerlukan penjelasan, baik penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal.

Pada bagian penjelasan umum biasanya dimuat politik hukum yang melatarbelakangi penerbitan Peraturan Desa yang bersangkutan. Pada bagian penjelasan pasal demi pasal dijelaskan materi dari norma-norma yang terkandung dalam setiap pasal di dalam batang tubuh.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penjelasan adalah:

1. Pembuatan peraturan desa agar tidak menyandarkan argumentasi pada penjelasan, tetapi harus berusaha membuat Peraturan Desa yang dapat meniadakan keraguan-keraguan dalam interpretasi;

2. Naska penjelasan disusun (dibuat) bersama-sama dengan rancangan Peraturan Desa yang bersangkutan;
3. Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran atas materi tertentu;
4. Penjelasan tidak dapat dipakai sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lain;
5. Judul penjelasan sama dengan judul Peraturan Desa yang bersangkutan;
6. Penjelasan terdiri atas penjelasan umum dan penjelasan pasal yang pembagiannya dirinci dengan angka romawi;
7. Penjelasan umum memuat uraian sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud dan tujuan penyusunan serta pokok-pokok atau asas yang dibuat dalam Peraturan Desa;
8. Bagian-bagian dari penjelasan umum dapat diberi nomor dengan angka arab jika hal itu lebih memberikan kejelasan;
9. Tidak boleh bertentangan dengan apa yang diatur dalam materi Peraturan Desa;
10. Tidak boleh memperluas atau menambah norma yang sudah ada dalam batang tubuh;
11. Tidak boleh sekedar pengulangan semata-mata dari materi Peraturan Desa;
12. Tidak boleh memuat istilah atau pengertian yang sudah dimuat dalam ketentuan umum;
13. Beberapa pasal yang tidak memerlukan penjelasan dipisahkan dan diberi keterangan cukup jelas.

**D. Proses penyusunan peraturan desa di Desa Bangun Kecamatan Pulau Rakyat Kabupaten Asahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.**

Peraturan tentang Pemerintahan Desa terbentuk dengan seiring dengan pengaturan yang mengatur tentang Pemerintah Negara Indonesia. Peraturan mengenai Pemerintahan Desa tertuang dalam undang-undang yang mengatur tentang Pemerintah Daerah atau Otonomi Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah.

Keberadaan BPD di Desa Bangun dalam Pemerintahan Desa adalah bukti keterlibatan masyarakat dalam bidang penyelenggaraan Pemerintah Desa.<sup>55</sup> Dalam rangka untuk mewujudkan otonomi dan demokrasi pada pemerintahan desa tersebut, maka perlu ada pengaturan yang jelas dan khusus terhadap keberadaan BPD pada setiap kabupaten di Indonesia. Agar peraturan ini dapat terlaksana dengan baik disetiap daerah kabupaten diperlukan peraturan lebih lanjut yang disebut dengan peraturan daerah kabupaten atau yang disebut dengan PERDA khusus mengenai BPD yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Badan Permusyawaratan Desa.

Peran BPD dengan fungsi dan wewenangnya dalam membahas rancangan serta menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa merupakan sebagai kerangka kebijakan dan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa. Penyusunan peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa, tentu berdasarkan kepada kebutuhan

---

<sup>55</sup> Wawancara dengan ketua BPD Desa Bangun Amri Julianto, tanggal 30 juni 2018

dan kondisi Desa setempat, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagai sebuah produk hukum, peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Sebagai sebuah produk politik, peraturan Desa disusun secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya melibatkan partisipasi masyarakat. Masyarakat mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberi masukan kepada BPD maupun Kepala Desa dalam proses penyusunan peraturan Desa.

Dengan adanya BPD di Desa Bangun tersebut maka harapan masyarakat pada Peraturan Desa yang akan membawa harapan masyarakat pada peraturan desa akan terwujud penyelenggaraan pemerintahan desa yang teratur dan demokratis diharapkan dapat terwujud.<sup>56</sup> Teratur di sini dimaksudkan yaitu suatu pemerintahan desa yang dalam bertindak atau dalam menyelenggarakan pemerintahannya telah mempunyai dasar hukum untuk mengambil kebijakan terhadap aspek-aspek penting bagi masa depan masyarakat tersebut.

Tetapi harapan akan adanya peraturan Desa yang menunjang terlaksananya penyelenggaraan pemerintah desa yang demokratis tidak akan dapat berjalan dengan optimal mengingat sampai saat ini tidak ada satupun rancangan peraturan desa yang diajukan oleh BPD.<sup>57</sup>

Untuk dapat terpenuhinya tujuan ditetapkannya peraturan desa tersebut tanpa peran BPD yang optimal maka pemerintah Desa Bangun dalam menetapkan Peraturan desa yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-

---

<sup>56</sup> Wawancara dengan Asran Lubis (Tokoh Masyarakat) pada tanggal 30 juni 2018.

<sup>57</sup> Wawancara dengan Amir Julianto (Ketua BPD) dan Diana Papilaya (Sekretaris Desa Bangun) pada tanggal 30 Juni 2018

undangan yang lebih tinggi dibuat dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Bangun.<sup>58</sup> Penetapan peraturan desa yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan dapat tercapai jika pemerintah desa Bangun dalam membuat peraturan tersebut dilandasi oleh empat dasar pemikiran secara teoritis, antara lain:<sup>59</sup>

1. Dasar Filosofis, merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat kedalam suatu rancangan/draft peraturan perundang-undangan sehingga hukum yang dibentuk tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral atau nilai-nilai adat yang dijunjung tinggi dimasyarakat. Menurut Satjipto Raharjo, asas hukum ini juga lazim disebut sebagai ratio legis dari peraturan hukum.
2. Landasan Sosiologis, bahwa Peraturan Perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat dan harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
3. Landasan Yuridis, bahwa yang menjadi landasan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan adalah peraturan atau sederet peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan dasar kewenangan seorang pejabat atau badan membentuk Peraturan Perundang-undangan.
4. Dasar Hukum, Tolak ukur di atas dapat memberikan jaminan bahwa rancangan peraturan perundang-undangan yang dibuat merupakan cikal bakal peraturan perundang-undangan yang diterima oleh masyarakat, populis dan efektif. Populis, karena mengakomodir sebanyak-banyaknya

---

<sup>58</sup> Wawancara dengan Sareng (Toko Masyatakat) pada tanggal 30Juni 2018

<sup>59</sup> Hamzah Halim, 2009, Persekongkolan Rezim Politik Lokal: Studi atas Relasi antara Relasi Eksekutif dan Legislatif, Pukap, Tamalanrea Makassar, halaman.12

keinginan penduduk di daerah. Efektif, karena peraturan yang dibuat itu operasional dan jangkauan peraturannya mencakup sebanyak-banyaknya kepentingan masyarakat dan senantiasa sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman sehingga setiap kebutuhan masyarakat pada setiap era, mampu diwadahnya.

Adanya mekanisme pembuatan peraturan Desa Bangun yang secara umum dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Asahan No 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.

Adapun tahapan-tahapan dalam proses penyusunan Peraturan Desa Di desa Bangun Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Asahan No 2 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembutan Peraturan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa adalah:

1. Tahap Perencanaan dan Penyusunan.

Pada tahap ini ide atau gagasan dalam pembuatan Peraturan Desa dapat datang dari dua belah pihak dari pemerintah desa maupun dari BPD.<sup>60</sup> Tetapi di Desa Bangun sampai dengan saat ini inisiatif untuk mengajukan Rancangan Peraturan Desa hanya berdasarkan dari pemerintah Desa Bangun saja. Dalam penyusunan peraturan desa tersebut yang datang dari kepala desa maka racangan peraturan desa diserahkan kepada BPD Desa Bangun.

BPD mengadakan rapat yang dihadiri Oleh Kepala Desa Bangun dan Anggota BPD desa Bangun untuk membahas usulan dari masyarakat tersebut apabila disepakati perlu adanya peraturan desa sesuai dengan tersebut maka hasil

---

<sup>60</sup> Pasal 6 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Asahan No 2 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembuatan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa

rapat tersebut dijadikan pra-rancangan peraturan desa. Usulan masyarakat mengenai pencurian buah kelapa sawit kemudian dibahas BPD, bila disetujui barulah rapat secara lengkap untuk membahas pantas tidaknya peraturan desa setelah itu dibuat rancangan peraturan desa. Usulan anggota BPD mengenai pembuatan peraturan desa mengenai pencurian buah kelapa sawit milik masyarakat melalui sidang pleno usulan tersebut disetujui menjadi sebuah rancangan peraturan desa.

Setelah mendapat persetujuan dari rapat BPD bahwa dari usulan pembuatan peraturan desa menjadi rancangan peraturan desa, maka sekretaris BPD membuat Rancangan Peraturan Desa untuk diserahkan kepada kepala desa dalam bentuk tulisan guna mendapat persetujuan untuk menjadi peraturan desa.<sup>61</sup> Setelah Kepala Desa menerima rancangan Peraturan Desa, Kepala Desa mengadakan rapat bersama dengan perangkatnya guna membahas rancangan yang disampaikan oleh BPD. Hasil keputusan rapat tersebut akan dibahas dalam rapat gabungan yang dihadiri oleh BPD, kepala desa dan perangkatnya sebagaimana diketahui bahwa yang dimaksud dengan perangkat desa sesuai dalam Pasal 61 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Perangkat Desa terdiri dari sekretaris desa, pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 111 Tahun 2014 Pasal 5 perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Desa diterapkan oleh Kepala Desa dan BPD dalam rancangan kerja Pemerintah Desa. Rancangan Peraturan Desa

---

<sup>61</sup> Pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Asahan No 2 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembuatan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa

yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa dan dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapat masukan. Berdasarkan Peraturan Dalam Negeri No 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa, Pasal 20 ayat (3), Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa disampaikan oleh Kepala Desa kepada Badan Permusyawaratan Desa untuk dibahas dan disepakati bersama, sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa Kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi. Hasil evaluasi rancangan peraturan desa sebagaimana dimaksud diatas disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada kepala desa paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak diterimanya Rancangan Peraturan Desa Tentang APBDesa. Apabila Bupati/Walikota belum memberikan hasil evaluasi rancangan anggaran pendapatan dan belanja desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak peraturan desa diterima, maka kepala desa dapat menetapkan rancangan peraturan desa tentang APBDesa berlaku dengan sendirinyamenjadi peraturan desa. Bupati/Walikota menyatakan hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kepala desa melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. Bupati/Walikota dapat mendelegasikan evaluasi rancangan peraturan desa tentang APBDesa kepada Camat.

## 2. Tahap Pembahasan

Rancangan peraturan desa yang telah diterima oleh pemerintah Desa Bangun , selanjutnya diadakan pembahasan dalam rapat gabungan antara BPD, kepala desa serta perangkat desa. Rapat ini sah apabila dihadiri minimal  $\frac{1}{2}$  (satu

per dua) dari jumlah anggota BPD dan Kepala Desa.<sup>62</sup> Pengambilan Keputusan persetujuan penetapan Rancangan Peraturan Desa dinyatakan sah apabila disetujui secara fisik oleh lebih dari 2/3 (dua pertiga) anggota BPD. Rapat ini tidak sah apabila tidak memenuhi quorum dari jumlah anggota BPD, maka ketua BPD dapat menentukan rapat selanjutnya yaitu maksimal tiga hari setelah rapat pertama. Peranan perangkat desa tersebut dimaksudkan untuk menampung aspirasi masyarakat sehingga dalam pelaksanaannya nanti peraturan desa dapat diterima. Dalam rapat pembahasan ketua BPD Desa Bangun memberikan penjelasan mengenai latar belakang dan tujuan dibuatnya peraturan desa. Dalam rapat tersebut diadakan tanya jawab yang berkaitan dengan Raperdes yang diusulkan. Pada waktu rapat pembahasan, permasalahan yang ada dalam rancangan peraturan desa dibahas satu persatu, dibacakan oleh ketua BPD, dan yang menetapkan peraturan desa adalah kepalah desa.

Rancangan peraturan desa yang diajukan bermula dari satu pendapat atau satu pandangan dari pihak BPD, setelah dibahas bertemu dengan kepala desa, sekretaris desa dan perangkat desa lainnya sehingga menghasilkan kesepakatan bersama, maka peraturan desa yang diajukan selalu mengalami perubahan yang bertujuan untuk menyempurnakan isi dan materi peraturan desa, sehingga peraturan desa yang dihasilkan dapat melalui aspirasi masyarakat dan menyangkut kepentingan umum. Setelah diadakan pembahasan yang mendalam maka dapat diambil sebuah keputusan dapat diterima atau tidaknya rancangan tersebut menjadi peraturan desa. Pengambilan keputusan tentang peraturan desa biasanya

---

<sup>62</sup> Pasal 9 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Asahan No 2 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembuatan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa

dilakukan dengan cara musyawara untuk mufakat. Namun tidak menutup kemungkinan diadakan voting

### 3. Pengesahan dan Penetapan

Setelah Rancangan peraturan desa yang telah dibahas dan mendapat persetujuan dari semua pihak untuk dijadikan peraturan desa maka selanjutnya adalah kepala desa bersama BPD menetapkan rancangan peraturan desa sesuai Pasal 69 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Namun sebelumnya, rancangan peraturan desa yang telah disetujui bersama kepala desa dan BPD tersebut disampaikan oleh pimpinan BPD kepada kepala desa, penyampaiannya rancangan peraturan desa dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal kesepakatan. Rancangan peraturan desa yang telah disepakati wajib ditetapkan oleh kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 15 (lima belas) Hari terhitung sejak diterimanya Rancangan peraturan Desa dari pimpinan Badan Permusyawaratan Desa. Rancangan Peraturan Desa yang telah dibubuhi tanda tangan kepala Desa disampaikan oleh kepala Sekretaris Desa untuk diundangkan. Sekretaris Desa mengundang peraturan desa dalam lembar desa dan peraturan desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan.<sup>63</sup>Penyebarluasan dilakukan oleh Pemerintah Desa dan BPD sejak penetapan rancangan penyusunan rancangan Peraturan Desa, rancangan peraturan desa, pembahasan rancangan peraturan desa, hingga pengundangan peraturan

---

<sup>63</sup> Pasal 12 Permendagri No 111 tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

desa dilakukan untuk memberi informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.<sup>64</sup>

Dari hasil Penelitian juga diperoleh data bahwa di Desa Bangun telah mengeluarkan aturan yang mengatur tentang kehidupan masyarakat Desa Bangun seperti peraturan desa tentang keamanan dan ketertiban masyarakat Desa bangun, namun belum berjalan dengan baik, karena masih ada beberapa masyarakat yang sering kehilangan barang berharganya karena tindakan pencurian, dan juga belum ada kesadaran dari masyarakat dalam pemeliharaan ternak, yang sering kali merusak perkebunan, pertanian yang ada di desa. Tidak ada ketegasan dari pemerintah Desa untuk lebih meningkatkan keamanan dan ketertiban bagi masyarakat setempat. Kepala Desa dan Perangkat desa hanya mengeluarkan aturannya saja. Namun yang melanggar tidak pernah ditindak lanjuti, bahkan ada masyarakat yang tidak tau bahwa ada Peraturan Desa mengenai hal tersebut. ini diakibatkan karena kurangnya sosialisasi perangkat desa kepada masyarakat desa.

Berdasarkan penelitian data tentang bagaimana Proses pembuatan hingga penetapan suatu Peraturan Desa (Perdes) di Desa Bangun Kecamatan Pulau Rakyat Kabupaten Asahan ada 7 peraturan Desa (Perdes) tersebut adalah:<sup>65</sup>

1. Peraturan Desa Bangun Nomor 3 tahun 2012 tentang keamanan dan ketertiban .
2. Peraturan Desa Bangun Nomor 4 tahun 2012 tentang Kependudukan.
3. Peraturan Desa Bangun Nomor 5 tahun 2012 tentang Kebersihan Lingkungan Hidup.

---

<sup>64</sup> Pasal 13 Permendagri No 111 tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

<sup>65</sup> Wawancara Amlan Simanjuntak (Kepala Desa Bangun), pada tanggal 30 Juli 2018

4. Peraturan Desa Bangun Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Mengatasi Pencurian Buah Kelapa Sawit Milik Warga Desa Bangun dan Kenakalan Remaja Di Desa Bangun.
5. Peraturan Desa Bangun Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
6. Peraturan Desa Bangun Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
7. Peraturan Desa Bangun Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

**BAB IV**  
**FAKTOR-FAKTOR HAMBATAN DALAM PENYUSUNAN PERATURAN**  
**DESA**

**A. Faktor-Faktor Hambatan Dalam Penyusunan Peraturan**

Dalam pelaksanaan fungsi BPD secara internal dan eksternal terdapat beberapa kendala-kendala tersebut antara lain:

a. Kendala internal (kendala dari dalam)

1. SDM (sumber daya manusia)

Anggota BPD Desa Bangun kurang menguasai keahlian di bidang hukum . Permasalahan ini timbul karena warga Desa Bangun yang notabene-nya berpendidikan tinggi yang tidak bersedia untuk menjadi anggota BPD. Salah satu contoh dampak dari rendahnya Sumber Daya Manusia anggota BPD Desa Bangun dalam melaksanakan fungsinya adalah dari sisi legislasi. kualitas anggota BPD yaitu tingkat pendidikan dan latar belakang keilmuan yang terkait secara pengalaman dalam bidang pemerintahan juga sangat mempengaruhi kemampuan dan keterampilan teknis dengan bidang tugasnya seperti menyusun rancangan peraturan desa. Kurangnya pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki sehubungan dengan bidang tugasnya, akan menyulitkan anggota BPD dalam menuangkan pikiran serta menganalisa suatu permasalahan guna menuangkannya dalam pembentukan peraturan desa.

## 2. Faktor Teknis

Faktor teknis ini adalah berkaitan dengan system penyusunan atau rancangan Peraturan Desa yang dilakukan oleh Kepala Desa bersama staf desa kurangnya koordinasi antara staf dengan Kepala Desa.

### b. Kendala eksternal

Kendala yang dihadapi BPD Desa Bangun secara eksternal atau kendala dari luar yang menyebabkan terhambatnya pelaksanaan fungsi BPD adalah:

#### 1. Fasilitas yang kurang memadai

Saran dan prasarana BPD Desa Bangun yang belum terpenuhi seperti fasilitas ruang kerja tersendiri untuk BPD belum tersedia. BPD tidak mempunyai ruangan khusus buat Perangkat BPD sehingga Anggota BPD tidak dapat berjalan dengan maksimal

#### 2. Dana operasional tidak mencukupi.

Permasalahan pendanaan merupakan permasalahan yang cukup penting dalam setiap kegiatan. Faktor keuangan menjadi salah satu permasalahan yang harus dipenuhi sebuah lembaga dalam mendukung operasional. Permasalahan pendanaan dirasakan oleh banyak BPD di desa bangun karena alokasi untuk operasional dan kesejahteraan BPD dirasakan kurang mencukupi. Hal ini dirasakan ketika BPD dituntut secara optimal menjalankan fungsi dan

peran.<sup>66</sup> kurang dana operasional yang diterima BPD Desa Bangun tidak mencukupi, sementara mereka dituntut aktif memperjuangkan kepentingan masyarakat dan menjalankan berbagai tugas dan wewenang dalam hubungan tata kerja dengan pemerintah desa. Akibatnya produktifitas, dan kreatifitas anggota BPD menjadi tidak maksimal karena mereka tentu lebih mengutamakan kepentingan ekonomi keluarga (bekerja) daripada memikirkan tugas-tugas BPD yang merupakan kegiatan sosial kemasyarakatan.

3. Kurangnya bimbingan teknis dari Pemerintah Daerah khususnya dalam bidang legislasi.

Pembinaan pendidikan dan latihan dari Pemerintah Daerah kepada anggota BPD masih sangat kurang bahkan belum pernah dilakukan. Hal ini ditunjukkan dengan data hasil penelitian yakni begitu anggota BPD dilantik terus ditinggalkan begitu saja, tidak ada pembinaan sebagai tindak lanjut tugas dan kewenangan yang harus dilakukan BPD dalam pembuatan Peraturan Desa.

## **B. Upaya Mengatasi Hambatan Dalam Penyusunan Peraturan Desa Di Desa Bangun**

1. Sumber Daya Manusia

Rendahnya sumber daya manusia di bidang hukum dari anggota BPD belum ada pemecahan yang memadai. Namun demikian langkah-langkah untuk

---

<sup>66</sup> Wawancara dengan Amri Julianto (Ketua BPD Desa Bangun) pada tanggal 30 juni 2018

meningkatkan pengetahuan telah dilakukan melalui pertemuan-pertemuan antara perangkat desa, anggota BPD dan masyarakat,

## 2. Faktor teknis

Anggota BPD dan Kepala Desa serta perangkatnya diberikan dasar pengetahuan tentang *legal drafting* melalui tutor ataupun pejabat kecamatan yang diundang langsung oleh Kepala Desa. Dalam penyusunan produk hukum dalam hal ini Peraturan Desa sudah barang tentu terdapat norma-norma atau ketentuan yang harus dijadikan sebagai pedoman, namun demikian untuk dapat memahami suatu ketentuan Peraturan Perundang-undangan dengan baik, tepat dan benar, seringkali BPD mengalami kesulitan-kesulitan pemahaman, untuk itu mereka perlu mendapatkan dasar pengetahuan tentang *legal drafting*.

## 3. Fasilitas yang kurang memadai

Saran dan prasarana BPD Desa Bangun yang belum terpenuhi seperti fasilitas ruang kerja tersendiri untuk BPD belum tersedia. Seperti ruang kerja BPD seharusnya disediakan oleh pemerintah desa agar BPD dapat menyelesaikan tugasnya dengan baik.

Belum efektifnya dan belum intensifnya pembinaan, pendidikan dan pelatihan para anggota BPD dalam menyusun Peraturan Desa yang seharusnya dilakukan oleh pejabat Pemerintah Daerah, BPD menempuh langkah selalu mengadakan musyawarah dalam memecahkan berbagai permasalahan dalam pembentukan Peraturan Desa. Melalui musyawarah ternyata permasalahan dapat terselesaikan dan dapat diterima penyelesaian ini oleh semua pihak sehingga semuanya menjadi beres. Hal ini juga mengandung makna seperti hasil pembinaan, karena hasil pembinaan dalam penyusunan Peraturan Desa

tujuan akhirnya adalah untuk mewujudkan kondisi kehidupan warga desa yang lebih teratur, tertib aman dan damai.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian pustaka dan lapangan dapat ditarik suatu kesimpulan:

1. Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam sistem perundang-undangan berkedudukan sebagai peraturan perundang-undangan selain dari peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangandi jelaskan Bahwa Desa Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa bukan berkedudukan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan berkedudukan sebagai peraturan perundang-undangan yang diakui dan memiliki hukum tetap.
2. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa proses penyusunan Peraturan Desa berdasarkan Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknik Peraturan Desa. Ada tahapan-tahapan dalam Proses penyusunan Peraturan Desa:
  - a. Tahap perencanaan
  - b. Tahap penyusunan
  - c. Tahap pembahasan
  - d. Tahap penetapan

- e. Tahap pengundangan, dan
  - f. Tahap penyebar luasan.
3. Faktor penghambat yang dialami oleh kepala desa dalam membuat peraturan desa adalah sumber daya manusia yakni pengetahuan dari seorang kepala desa itu sendiri dan staf di desa, bahwa ini dapat diatasi dengan adanya pembinaan dari Kecamatan dan kabupaten. Faktor penghambat yang lainnya adalah kurangnya partisipasi masyarakat desa dalam membangun desa dan peranan dari pemerintah desa tidak terbina dengan baik. Dengan adanya pembinaan dari pemerintahan Kecamatan dan Kabupaten membuat faktor kendala ini bisa di atasi dan pada akhirnya hambatan itu hanyalah tantangan dalam membangun desa.

## **B. Saran**

Adapun saran yang ingin penulis sampaikan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Agar setiap peraturan yang dikeluarkan kepala desa sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi di atasnya dan peraturan yang dibuat menyangkut hal-hal yang dibutuhkan masyarakat di Desa Bangu. Desa dalam menjalankan sistem pemerintahannya agar diberikan kebebasan karena pengaturan desa dan kedudukan peraturan desa untuk menjalankan sistem pemerintahan sudah berdiri sendiri tanpa adanya pengaruh dari peraturan lain karena desa sudah diberikan kewenangan otonomi desa oleh pemerintah pusat.

2. Dalam penyusunan peraturan desa perangkat desa perlu adanya perhatian khusus dari pemerintah daerah dan diadakannya pelatihan cara menyusun dan merancang peraturan desa bagi pemerintah desa dan BPD, agar bisa menjadi suatu produk hukum tersebut dapat berlaku sebagaimana mestinya, baik secara yuridis, politis, maupun sosiologis.
3. Melihat banyaknya kendala yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa maka perlu lebih ditingkatkan lagi kerjasama dan koordinasi antara pemerintah desa dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan harus ditingkatkan SDM Perangkat Desa di desa bangun seperti tingkat pendidikannya. Karena banyak perangkat desa yang hanya lulusan SMP maka harus diganti dengan yang lulusan SMA sesuai dengan Undang-undang No 6 tahun 2014 Tentang Desa.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2010, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta
- Aminuddin, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Kencana
- C.F.G. Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia pada akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung
- Bambang sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- Bungaran Antonius Simanjuntak, 2013, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta
- Burhan Bungin, 2003, *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Eddi Handono, 2005, *Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa*, FPPM, Bandung
- Hamzah Halim, 2009, *Persekongkolan Rezim Politik Lokal: Studi atas Relasi antara Relasi Eksekutif dan Legislatif*, Pukap, Tamalanrea Makassar.
- H.W.R. dalam Green Mind Community, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media
- Jimly asshiddiqie, 2014, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta
- Ni'matul Huda dan Nazriyah, 2011, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung : Nusa Media
- Mahendra Putra Kurnia, dkk, 2007, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta
- M. Solly Lubis, 1992, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung, CV. Mandar Maju
- Muhammad Tahir azhary, 2007, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasi Pada Periode Negara Madina Dan Masa Kini*, Jakarta, Kencana

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 2009, *Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung

Rahardjo, 1999, *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

Raja Dasril, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta

Soekanto Soejono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta

Widjaja Gunawan, 2003, *Otonomi Desa Merupakan otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada

## **B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Republik Indonesia, Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa

## **C. Tesis/skripsi**

Ali Fauzan, Tesis, 2010, Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa Terkait Dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Desa Di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes, Semarang

Dirgantara Dani Putra, Skripsi, 2009, Hubungan Dan Peran Serta Badan Permusyawaratan Desa

(BPD) Dan Pemerintah Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.  
Surakarta.

Ika Ariani Kartini, Jurnal, 2018, Tinjauan Terhadap Pelaksanaan Legal Drafting  
(Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan) Di Tingkat Desa Sesuai  
Undang Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa: Universitas  
Muhammadiyah Purwokerto

Setiawati, Jurnal, 2018, Peran Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusun dan  
Penetapan Peraturan Desa, Pamulang.

Thomas, 2013, Pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam Upaya Meningkatkan  
Pembangunan di Desa Sebawang Kecamatan Sesayap Kabupaten Tana  
Tidung. Jurnal Pemerintahan Integratif, Volume 1 Nomor 1

Wulandari Agustiar, Proses Penyusunan Peraturan Desa (Studi kasus di Desa  
Pangentang Kecamatan Klambu Kabupaten Grobogan), skripsi

Wayan Gde Wiryawan, Jurnal, 2013, Pelaksanaan Fungsi Legislasi Oleh Badan  
Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Peninjoan Kecamatan Tembuku  
Kabupaten Bangli: Universitas Mahasaraswati Denpasar

#### **D. Sumber lain**

<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/01/sejarah-hukumpengaturan-pemerintahan.html>, diakses pada tanggal 30 April 2018

<http://zaenal-zaeblogs.blogspot.co.id/2013/07/regulasi-dalam-peraturan-perundang.htm>  
yang diakses pada tanggal 1 Februari 2018