

**KEDUDUKAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM HUKUM
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
DI INDONESIA**

SKRIPSI

*Diajukan Sebagai Tugas Akhir
Untuk Memenuhi Serta Melengkapi Syarat-Syarat
Mencapai Gelar Sarjana Hukum (S.H)*

Oleh :

MUHAMMAD ALVIN ANSHORI TANJUNG
NPM: 1406200463



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2020**



**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

UMSU

Website : <http://www.umsuac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : MUHAMMAD ALVIN ANSHORI TANJUNG
NPM : 1406200463
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM HUKUM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA
PEMBIMBING : EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
30-1-2020	Perbaikan judul rumusan masalah	✓
31-1-2020	Perbaikan 2 subbab dan rumusan masalah	✓
4-2-2020	Perbaikan bagian pendahuluan	✓
8-2-2020	Pendalaman judul materi Pembahasan	✓
12-2-2020	Periksa kembali pembahasan	✓
15-2-2020	Perbaikan terhadap jawaban masalah no. 3	✓
20-2-2020	perbaikan judul Bab II	✓
24-2-2020	Tugas kembali dan sinkronisasi antara rumusan masalah dan simpulan	✓
29-2-2020	Perbaikan atas metode dan Teori	✓
03-03-2020	Perbaikan simpulan dan saran	✓
09-03-2020	ACC diujikan	✓

Diketahui,
Dekan Fak. Hukum UMSU

Pembimbing

(Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H)

(EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum)



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : MUHAMMAD ALVIN ANSHORI TANJUNG
NPM : 1406200463
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN PERATURAN DESA DALAM
SISTEM HUKUM PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN DI INDONESIA

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 09 Maret 2020

DOSEN PEMBIMBING

Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum

NIDN: 8875550017

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : MUHAMMAD ALVIN ANSHORI TANJUNG
NPM : 1406200463
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM HUKUM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

PENDAFTARAN : 29 April 2021

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

Assoc. Prof Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIP: 196003031986012001

PEMBIMBING

Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.H
NIDN: 8875550017

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsuac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Selasa, Tanggal 06 April 2021 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : MUHAMMAD ALVIN ANSHORITANJUNG
NPM : 1406200463
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM HUKUM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA
Dinyatakan : (B) Lulus Yudisium dengan Predikat Baik
 () Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
 () Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, SH., M.H
NIP: 196003031986012001

Dr. FAISAL, SH., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum
2. MUKLIS IBRAHIM, S.H., M.H
3. Dr. RAMLAN, S.H., M.Hum

1.

3.

FAKULTAS HUKUM

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **MUHAMMAD ALVIN ANSHORI TANJUNG**
NPM : 1406200463
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Hukum
Bagian : Tata Negara
Judul Skripsi : Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Huku
Perundang-Undangan Di Indonesia

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Maret 2021
Saya yang menyatakan



MUHAMMAD ALVIN ANSHORI TANJUNG

ABSTRAK

Sehubungan dengan telah diberlakukannya 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 menegaskan 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 sebagai peraturan perundang-undangan.

Adapun permasalahan yang diangkat dalam penulisan ini adalah Bagaimana Pengaturan Desa menurut Hukum yang berlaku di Indonesia, Bagaimana sistem Hukum Perundang-undangan di Indonesia dan Bagaimana kedudukan Peraturan Desa dalam sistem Peraturan Perundang-Undangungan Di Indonesia

Metode Penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah menggunakan metode penelitian hukum normatif (*juridis normative*) yang dilakukan dengan penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan data-data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum primer seperti menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul skripsi ini. Dan bahan hukum sekunder seperti buku-buku, serta berbagai majalah, literatur, artikel, dan internet yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini.

Hasil penelitian ataupun kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan bahwa desa merupakan bagian vital bagi keberadaan bangsa Indonesia. Vital karena desa merupakan satuan terkecil dari bangsa ini yang menunjukkan keragaman Indonesia. Selama ini terbukti keragaman tersebut telah menjadi kekuatan penyokong bagi tegak dan eksisnya bangsa. Dengan demikian penguatan desa menjadi hal yang tak bisa ditawar dan tak bisa dipisahkan dari pembangunan bangsa ini secara menyeluruh. Peraturan Desa merupakan instrumen hukum penyelenggaraan Pemerintahan Desa di dalam melaksanakan kewenangan Desa. Sehingga Peraturan Desa menurut UU 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.

Kata Kunci : Kedudukan, Peraturan Desa, Peraturan Perundang-undangan

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr.Wb

Alhamdulillah *rabbil`alamin*, Segala Puji dan Syukur bagi Allah SWT yang senantiasa memberikan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini sebagaimana mestinya dengan segala kekurangan dan kelebihannya, Sholawat beserta salam kepada Rasulullah Muhammadiyah SAW dan sahabatnya serta para pengikutnya hingga akhir zaman.

Sesuai dengan kaidah dan metode penelitian dan penyusunan yang telah ditetapkan keberhasilan penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan moral dan material serta bimbingan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung yang paling utama saya ucapkan beribu kali terima kasih kepada kedua orang tua saya yang telah mendukung moral dan material sehingga semangat kuliah dan selesai pada saat yang diharapkan, selanjutnya pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Orang tua saya yang paling saya cintai dan sayangi, Ayahanda (Alm) Abdul Sattar Tanjung dan Ibunda saya Rasidah Simanjuntak yang telah memberikan kekuatan moral dan psikis kepada saya dalam menjalani pendidikan dan kehidupan dari masa kecil hingga sampai sekarang ini.
2. Bapak Assoc. Prof. Dr. Agussani, M.AP selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

3. Ibu Assoc. Prof. Dr. Ida Hanifah, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum selaku Wakil Dekan I dan Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Bapak Fajaruddin, S.H., M.H selaku Kepala bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
6. Bapak Dr. EKA N.A.M Sihombing, S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing skripsi yang banyak memberikan kontribusi kepada penulis bagi kesempurnaan materi skripsi ini.
7. Seluruh Dosen Pengajar dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
8. Kepada Kakak saya : Ade Yulinda Sari Tanjung dan adik saya : Rabiatul Adawiyah Tanjung.
9. Kepada teman Dela Lestari Sinaga, Andre Fariski Lubis, Ari Prawira Panjaitan, Lani Jihan Pohan, dan Yogi Bangun, saya mengucapkan terima kasih karena sudah meluangkan waktu untuk membantu penulis dalam penyelesaian Skripsi.
10. Dan terima kasih kepada seluruh teman-teman saya yang tidak bisa ucapkan namanya satu persatu yang telah mendoakan penulis supaya selalu sehat dalam mengerjakan Skripsi.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu secara langsung yang telah memberikan

bantuan dan dukungan dalam penyusunan skripsi ini. Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya semoga mendapat balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT, serta tidak lupa juga penulis memohon maaf atas semua kekurangan dan kesalahan yang ada selama penulisan skripsi ini, semoga akan lebih baik lagi kedepannya dan skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis dan siapa saja yang membacanya demi kemajuan Ilmu Pendidikan.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Medan, April 2021

Penulis

MUHAMMAD ALVIN ANSHORI TANJUNG
NPM: 1406200463

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	v

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
1. Rumusan Masalah	4
2. Faedah Penelitian	4
B. Tujuan Penelitian	5
C. Definisi Operasional 5	
D. Keaslian Penelitian	6
E. Metode Penelitian	7
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian	7
2. Sifat Penelitian	7
3. Sumber Data	8
4. Alat Pengumpul Data	9
5. Analisis Data	9

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum	10
B. Desa	19
C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	46

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Desa	54
1. Sejarah Pengaturan Desa	54
2. Asas dan Tujuan Pembentukan Peraturan Desa	59
3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Lahirnya Peraturan Desa	64
4. Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	74

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	82
B. Saran	83

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

F. Latar Belakang Masalah

Konstitusi Republik Indonesia menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, yang mempunyai tujuan untuk menciptakan tata tertib hukum dan kepastian hukum bagi jalannya kehidupan organisasi pemerintahan di Indonesia, yang berlandaskan atas hukum. Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*) yang secara jelas ditentukan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.¹

Praktik peran sentral pemerintah pusat dalam menentukan arah pembangunan nasional dalam satu dasawarsa terakhir, turut berpengaruh pada sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi. Pendekatan sentralistik pada rezim orde baru, justru berakhir dengan tingginya tingkat kesenjangan pembangunan antar daerah.

Pada tataran praktis, 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.²

¹Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hal. 74

² 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*

Secara historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri dan relatif mandiri. Hal ini antara lain yang ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkrit. Namun pada UU Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa, desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa Pemerintahan Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan perda. Dengan asumsi bahwa masyarakat di wilayah tersebut lebih mencirikan masyarakat perkotaan.³

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

³ HAW Widjaja. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hal.4

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.*

Sebagai negara hukum, maka segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, kenegaraan, dan segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Salah satu pilar untuk mewujudkan negara hukum yaitu dengan membentuk peraturan perundangan-undangan dan penataan kelembagaan negara, oleh karena itu peranan peraturan perundang-undangan dalam konteks negara hukum tersebut menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat berupa undang-

undang, di daerah berupa peraturan daerah, dan di tingkat desa berupa peraturan desa.⁴

Berdasarkan uraian permasalahan di atas maka penulis tertarik untuk menulis skripsi ini dengan judul “**Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia**”

3. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan pokok masalah penelitian ini yaitu sebagai berikut:

- a. Bagaimana sistem hukum perundang-undangan di Indonesia?
- b. Bagaimana kedudukan peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia?
- c. Bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi lahirnya peraturan desa di Indonesia ?

4. Faedah Penelitian

Faedah penelitian di dalam pembahasan ini yang bisa diambil antara lain:

- a. Secara Teoritis yaitu sebagai ilmu pengetahuan bagi mahasiswa dan mahasiswi Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, khususnya bagi jurusan hukum dan yang paling penting berguna bagi penulis sendiri untuk dapat mengetahui bagaimana kedudukan peraturan desa dalam sistem hukum perundang-undangan di Indonesia.

⁴ Rudy, *Konstitusionalisme Indonesia, Buku 1 Dasar dan Teori*, PKPPU FH UNILA, Bandar Lampung, 2013, hal.11

- b. Secara Praktis sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan Negara, Bangsa, dan Pembangunan, memberikan manfaat kepada masyarakat umum agar mendapatkan pemahaman tentang kedudukan peraturan desa dalam sistem hukum perundang-undangan di Indonesia.

G. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaturan desa menurut hukum yang berlaku di Indonesia .
2. Untuk mengetahui sistem hukum perundang-undangan di Indonesia
3. Untuk mengetahui kedudukan dan eksistensi peraturan desa dalam sistem hukum perundang-undangan di Indonesia.

H. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu “Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia”, maka dapat diterangkan definisi operasional penelitian, yaitu:

1. Desa berasal dari bahasa Sanskerta *dhesi* yang berarti tanah kelahiran. Desa identik dengan kehidupan agraris dan kesederhanaannya. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Desa adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan

sendiri (dikepalai oleh seorang Kepala Desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.⁵

2. Kedudukan berarti status, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan sering dibedakan antara pengertian kedudukan (status) dan

kedudukan sosial (social status). Kedudukan diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sedangkan kedudukan sosial adalah tempat seseorang dalam lingkungan pergaulannya, serta hak-hak dan kewajibannya. Kedua istilah tersebut memiliki arti yang sama dan digambarkan dengan kedudukan (status) saja. Secara abstrak, kedudukan berarti tempat seseorang dalam suatu tempat tertentu.

3. Peraturan Perundang-Undangan mencakup segala bentuk Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat pada tingkat pemerintahan pusat (negara) maupun di tingkat pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten).

I. Keaslian Penelitian

Kedudukan peraturan desa dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, bukanlah hal yang baru. Oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang mengangkat tentang kedudukan peraturan desa dalam sistem hukum di Indonesia sebagai tajuk dalam berbagai penelitian. Namun berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui via *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera, penulis tidak menemukan penelitian yang sama

⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Offline. Diakses dari <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/>, pada tanggal 10 November 2019

dengan tema dan pokok bahasan yang penulis teliti terkait **“Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia”**

J. Metode Penelitian

6. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Dalam pembahasan masalah, penulis sangat memerlukan data dan keterangan yang akan dijadikan bahan analisis. Metode penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif⁶ yaitu dalam menjawab permasalahan digunakan sudut pandang hukum berdasarkan peraturan hukum yang berlaku, untuk selanjutnya dihubungkan dengan kenyataan di lapangan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas. Serta mencari bahan dan informasi yang berhubungan dengan materi penelitian ini melalui berbagai peraturan perundang-undangan, karya tulis ilmiah yang berupa makalah, skripsi, buku-buku, koran, majalah, situs internet yang menyajikan informasi yang berhubungan dengan masalah yang diteliti⁷

7. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, melalui penelitian deskriptif, peneliti berusaha mendiskripsikan peristiwa dan kejadian yang menjadi pusat perhatian tanpa memberikan perlakuan khusus terhadap peristiwa tersebut.

⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal.43

⁷ Zaimul Bahri, *Struktur dalam Metode Penelitian Hukum*, Angkasa, Bandung, 2014, hal. 68

8. Sumber Data

Sumber data yang diperoleh dalam materi penelitian terdiri atas:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam, yaitu Hadist HR. Al-Bukhari No. 7144, yaitu:

وَلَا سَمْعَ فَلَا بِمَعْصِيَةِ أَمِيرٍ فَإِذَا ، بِمَعْصِيَةِ يُؤْمَرُ لَمْ مَا ، وَكَرِهَ أَحَبَّ فِيَمَا ، الْمُسْلِمِ الْمَرْءِ عَلَى طَاعَةَ

Artinya:

“Wajib bagi setiap muslim untuk mendengar dan taat (kepada atasan), baik ketika dia suka maupun tidak suka. Selama dia tidak diperintahkan untuk bermaksiat. Jika dia diperintahkan untuk bermaksiat, maka tidak ada kewajiban mendengarkan maupun mentaatinya”.”. (HR. Al-Bukhari, No. 7144)

- b. Sumber Data Primer adalah sumber data atau keterangan yang merupakan data yang diperoleh langsung dan berdasarkan penelitian lapangan.
- c. Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan pustaka. Data primer yang dalam penelitian melakukan bedah buku, data sekunder dalam penelitian bersumber pada:
- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat:
 - a) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,

- b) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- c) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa karya-karya ilmiah, buku-buku dan lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diajukan yang sesuai dengan judul proposal.
- d) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus ensiklopedia, bahan dari internet dan sebagainya.

9. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi kepustakaan dengan cara Online, yaitu studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

10. Analisis Data

Data yang terkumpul melalui data primer dan data sekunder, kemudian di analisis dengan analisis kualitatif. Analisis kualitatif ini adalah pada dasarnya berupa pemaparan tentang berbagai hal teori dan data yang diperoleh melalui studi dan telaah kepustakaan, sehingga berdasarkan hal yang di dapatkan untuk menjadi kesimpulan dalam pembahasan dan penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

D. Negara Hukum

1. Konsepsi Negara Hukum

Konsepsi 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 dilakukan haruslah didasarkan pada hukum itu sendiri, hal itu senada dengan pendapat H.W.R Wade⁸ 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 tunduk pada pemerintah. Pemikiran tentang negara hukum telah ada sejak dahulu bahkan sebelum ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan itu sendiri. Sejalan dengan konteks tersebut mengutip pendapat Aristoteles⁹ yang dikutip oleh Brian Z Tamanaha¹⁰ berpendapat bahwa hakim dalam memutus perkara haruslah berdasarkan hukum:

“Those Who sit in judgment judge of thing present, towards which they are affected by love, hanted, or, some Kind of cupidity; wherefore their judgment is

⁸ Menurut H.W.R. dalam Green Mind Community, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009. Hlm. 43.

⁹ Aristoteles adalah murid terbesar daripada Plato, ia pencipta ajaran relisme dan Ia juga dikenal sebagai bapak Republik.

¹⁰ Rudy, *Konstitusionalisme*., Op., Cit, hlm. 8.

perverted". Melihat pendapat di atas dapat kita ketahui bahwa pemikiran tentang negara hukum telah ada jauh sebelum masehi atau pada masa Yunani kuno.

Konsep tentang negara hukum secara garis besar di Eropa dikenal dengan istilah Rule of law dan Rechtsstaat. Rule of law merupakan konsep negara hukum yang berkembang dalam tradisi Anglo-Saxon sedangkan Rechtsstaat merupakan konsep negara hukum yang berkembang dalam tradisi Eropa Kontinental atau tradisi civil law, salah satu ahli yang sering dirujuk ketika membicarakan topik negara hukum (Rechtsstaat) dalam tradisi Eropa Kontinental adalah Friedrich Julius Stahl.¹¹

Pandangannya tentang Rechtsstaat merupakan perbaikan dari pandangan Immanuel Kant. Konsepsi negara hukum menurut Immanuel Kant dalam bukunya *Metaphysische Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai paham hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi recht dan staat, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat.¹²

Sementara itu dari ranah tradisi hukum common law, rule of law mulai dikenal setelah A.V. Dicey menerbitkan bukunya yang berjudul *Introduction to Study of The Law of The Constitution*. Dalam konteks ini menurut Phillipus M.

¹¹ F.J. Stahl (Sarjana Jerman) dalam karyanya. *Staat and Rechtslehre II, 1878*, Pengertian negara hukum sebagai berikut: negara haruslah menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga daya pendorong dari pada perkembangan jaman ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan dan batasan kegiatannya bagaimana lingkungan kebebasan tidak dapat ditembus. Green Mind Community, *Teori dan Politik., Op., Cit.*, hlm. 37.

¹² *Ibid.*

Hadjon menjelaskan bahwa antara konsep rechtsstaat dan rule of law memang terdapat perbedaan.

Konsep Rechtsstaat lahir dari perjuangan menentang absolutisme sehingga bersifat revolusioner yang bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut civil law system atau modern norm law dengan karakteristik administratif. Sebaliknya the rule of law berkembang secara evolusioner dan bertumpu pada common law system atau hukum masyarakat awam yang bertumpu pada putusan pengadilan.¹³

Sejalan dengan hal tersebut menurut para pakar comparative law tidak lagi hanya membedakan adanya dua unsur sistem hukum di dunia, yaitu common law system yang didominasi hukum tertulis dan precedent (putusan pengadilan terdahulu), dan kedua civil law yang didominasi oleh hukum perundang-undangan, melainkan dewasa ini sudah dikenal pembedaan sistem hukum yang lebih variatif. Salah satunya pembedaan sebagai berikut:

- a. Civil law, berlaku di benua eropa dan di negara-negara mantan jajahannya.
- b. Common law, berlaku di Inggris, Amerika Serikat dan negara-negara berbahasa Inggris.
- c. Customary law, berlaku di beberapa negara Afrika, Cina, dan India.
- d. Moeslim law, di negara-negara muslim terutama di Timur Tengah.
- e. Mixed system, di Indonesia salah satunya, dimana berlaku sistem hukum perundang-undangan, hukum adat, dan hukum Islam.¹⁴

¹³ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu. hlm.72.

¹⁴ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Termasuk Interpretasi Undang-Undang*. Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 203-204.

Bekenaan dengan hal tersebut ciri dari konsep negara hukum itu sendiri ditentukan dari sistem¹⁵ hukum yang digunakan oleh suatu negara.

Negara dapat dikatakan sebagai negara hukum ketika suatu negara memenuhi unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam konsep negara hukum, unsur tersebut diantaranya yaitu: satu negara sebagai pelindung adanya jaminan hak asasi manusia; dua adanya supremasi aturan-aturan hukum; selanjutnya kedudukan yang sama di dalam hukum (*Similia Similius atau equality before of the law*¹⁶); setelah itu adanya pemisahan kekuasaan¹⁷ (*scheiding van machten*); dan adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Unsur-unsur tersebut senada dengan beberapa pendapat seperti yang dikemukakan F.J Stahl¹⁸, A.V. Dicey¹⁹, Bitan R. Saragih²⁰, dan Sri Soemantri

¹⁵ Menurut Anatol Rapoport (1966, 1963) adalah seperangkat entitas yang saling berkaitan yang dikoneksikan oleh perilaku dan sejarah. Secara sefesifik, ia menyatakan bahwa suatu sistem harus memenuhi kriteria diantaranya: 1) Orang dapat menentukan spesifikasi elmen-elmen yang dapat diidentifikasi; 2) sebagian dari elmen-elmen itu, orang dapat menentukan spesifikasi hubungan-hubungan yang dapat di Identifikasi; 3) hubungan-hubungan tertentu berimplikasi terhadap orang lain; 4) jaringan hubungan tertentu pada waktu tertentu berimplikasi terhadap suatu jaringan lain . Kacung Marjinal, J.T. Ishinyama, M.Breurning (Editor), *Ilmu Politik, Dalam Paradigma Abad Ke-21*. Jilid 1, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm. 114

¹⁶ Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara. B. Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm.124-125.

¹⁷ John Locke mengemukakan bahwa untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipisahkan ke dalam tiga bagian , yaitu kedalam kekuasaan legislatif (*Legislative Power*), kekuasaan eksekutif (*Eksekutive Power*), dan kekuasaan federatif (*Federative Power*). Irfan Fahrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: PT. Alumni, 2004. Hal 138. Sedangkan menurut Montesquie prinsip pemisahan kekuasaan negara dalam bukunya *L'esprit des lois*, menghendaki pemisahan kekuasaan negara kedalam tiga bidang pokok teori ini sering disebut *Trias Politica*, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Hasan Zaini Z, dalam Sirajuddin , Zulkarnain, *Komisi yudisial dan Eksaminasi Publik*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 23.

¹⁸ Menurut F.J. Stahl dalam bukunya, *Philosophie des Rechts* , menyebutkan unsur-unsur negara hukum adalah: 1) Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia; 2) Adanya pembagian

sehingga dalam perkembangan sejarah negara hukum, negara tidak lagi hanya sebagai sebatas menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, mulai bergeser dan ditambah menjadi kewajiban dari negara untuk terlibat dalam membantu meningkatkan kesejahteraan umum atau sebagai negara kesejahteraan (*welfarestate*).²¹

Pada negara hukum yang demikian, harus dijadikan jaminan bahwa hukum harus dibangun dan ditegakan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip-prinsip supremasi hukum dan kedaulatan itu sendiri pada pokoknya berasal pada kedaulatan rakyat. Oleh karena itu negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan berdasarkan demokrasi²² dan kedaulatan rakyat²³.

kekuasaan; 3) Pemerintah harus berdasarkan peraturan-peraturan hukum; 4) Adanya peradilan administrasi. Ibid., hlm. 2

¹⁹ *Introduction to Study of The Law of The Constitution Decey* menyebutkan unsur-unsur *rule of law* mencakup: 1) Supremasi aturan-aturan hukum (*Supremasi of law*); 2) Kedudukan hukum yang sama di depan hukum (*Equality before the Law*); 3) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan; 4) Peradilan yang bebas dan tidak memihak. Dalam 18 Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006, hlm. 58.

²⁰ Menurut Moh. Kusnardi dan Bitan R. Saragih menyatakan bahwa ciri-ciri khas negara hukum ialah: 1) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; 2) peradilan yang bebas dari pengaruh suatu kekuasaan ataupun kekuatan lain dan tidak memihak, terakhir legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuk. Lihat dalam Rudy, *Konstitusionalisme*, Op., Cit., hlm. 12.

²¹ Tim pengajar HTN, Rudy (Editor), *Hukum Tata Negara*, Bandar Lampung: Justice Publisier, 2014, hlm. 84.

²² Demokrasi menurut asal kata berarti "rakyat yang berdaulat" atau "*Government or Rule of The people*" jadi inti dari demokrasi adalah kedaulatan rakyat. Lihat dalam Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Jakarta: Kencana, 2011, hlm. 169.

²³ Pelopor utama ajaran kedaulatan rakyat adalah J.J. Rousseau yang menemukan suatu teori perjanjian dan kekuasaan dalam karyanya *The Social Contract* (1762) menurutnya manusia itu berdaulat penuh atas dirinya, Ia memiliki hak-hak lahir dari dan atas dirinya sendiri. Kedaulatan orang yang satu tidak kurang tetapi juga tidaklah lebih dari yang lain dalam situasi seperti itu tidak akan mungkin ada kemajuan. Maka manusia itu serentak bersama-sama menyerahkan kedaulatannya masing-masing kepada masyarakat, lalu pelaksana perintah-perintah ialah negarawan pemerintahan. Penyerahan itu disertai dengan suatu syarat: ia berhak turut serta untuk menyusun kemauan umum, *volunte generale*, yang akan dijadikan kemauan negara. Sodikin, *Hukum Pemilu, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Bekasi: Gratama Publising, 2014, hlm. 12-13.

2. Norma dan Asas-Asas Hukum

Norma atau kaedah merupakan pelebagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah, selanjutnya pengertian norma hukum menurut Hans Kalsen adalah aturan, pola, atau standar yang perlu diikuti. Norma hukum pada hakikatnya juga merupakan unsur pokok dalam peraturan perundang-undangan.²⁴

Menurut Sudikno Mertokusumo, norma hukum adalah kaidah hukum lazimnya diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi atau dalam arti sempit kaidah hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkret.²⁵

Apabila ditinjau dari segi etimologinya, kata norma itu sendiri berasal dari bahasa latin berasal dari kata nomos yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Sedangkan kaedah berasal dari bahasa Arab yaitu qo'idah yang berarti ukuran atau nilai pengukur.²⁶

Kemudian dijelaskan bahwa fungsi norma hukum, adalah:

- a. memerintah
- b. melarang
- c. menguasai
- d. membolehkan

²⁴ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundangan Yang Baik "Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: PT RajaGrafindo, 2011, hlm. 21.

²⁵ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Libert, 2006, hlm. 11

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Prihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 1.

e. menyimpang dari ketentuan

Lebih lanjut norma hukum dilihat dari fungsinya, maka fungsi norma hukum adalah untuk melindungi kepentingan manusia atau kelompok manusia sedangkan tujuan norma hukum tidak lain adalah ketertiban masyarakat. Dari tujuannya, norma hukum itu tertuju kepada cita perdamaian antar pribadi. Dalam keadaan damai selalu terdapat “*orde en rust*”, orde menyangkut ketertiban dan keamanan, sedangkan rust berkenaan dengan ketentraman dan ketenangan.²⁷

Keadaan damai yang menjadi tujuan akhir norma hukum terletak pada keseimbangan antara orde dan rust, yaitu antara dimensi lahiriah dan batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman, antara keamanan dan ketenangan.

Kontrol atau pengawasan dapat dilakukan melalui apa yang disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum terhadap berbagai bentuk norma hukum tersebut di atas. Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, dan atau melalui kontrol hukum. Kontrol politik dilakukan oleh lembaga politik, misalnya oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen.

Demikian pula, apabila upaya kontrol terhadap norma hukum dimaksud dapat pula dilakukan oleh lembaga administratif yang menjalankan fungsi “*bestur*” di bidang eksekutif. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif inilah yang dapat kita sebut sebagai “*executive review*”. Sementara itu, kontrol

²⁷ *Ibid.*, hlm. 3.

terhadap norma hukum tersebut dinamakan “judicial control” atau “judicial review” jika mekanismenya dilakukan pengadilan.²⁸

Asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif yang dikemukakan dengan mencari sifat-sifat umum dari peraturan yang konkret tersebut. Fungsi ilmu hukum adalah mencari asas hukum ini dalam hukum positif.²⁹

Asas-asas hukum dapat dibedakan pada dua tingkatan, yaitu asas-asas hukum umum dan asas-asas hukum khusus. Asas-asas hukum umum iniberlaku umum pada seluruh bidang hukum dan biasanya merupakan asas tentang perundang-undangan. Asas-asas atau prinsip-prinsip hukum umum yang harus diperhatikan dalam membuat peraturan perundang-undangan yaitu:³⁰

1. Asas *lex superior derogate legi inferiori*

Yaitu peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatan dan hiraknya akan didahulukan berlakunya dari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan sebaliknya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

²⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011, hlm 132.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Prihal Undang..Op.,Cit*, hlm.5.

³⁰ Wahyu Sasongko, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Bandarlampung: UNILA, 2011, hlm. 28-29.

2. Asas *lex specialis derogat legi generali*

Yaitu peraturan perundangundangan yang bersifat khusus didahulukan berlakunya dari peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.

3. Asas *lex posterior derogate legi priori*

Yaitu undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu.

4. Asas *lex neminem cogit ad impossibilia*

Yaitu undang-undang tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin.

5. Asas *lex perfecta*

Yaitu undang-undang tidak hanya melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal.

6. Asas *non retroactive*

Yaitu undang-undang tidak dimaksudkan berlaku surut.

Asas hukum khusus ialah asas hukum berlaku khusus pada bidang tertentu, misalnya asas hukum dalam bidang hukum perdata, hukum pidana. Contohnya yaitu:

- a. Bidang hukum perdata: *asas pacta sunt servanda*, asas konsensualitaas dan sebagainya.
- b. Bidang hukum pidana: *asas presumption of innocence*, asas *nullum delictum nulla poena sine praeveae lege poenele*.

Sehubungan dengan asas bukan norma konkrit, maka antara asas dan norma dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, sedangkan norma hukum merupakan peraturan yang riil,
- b. Asas hukum tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma hukum memiliki sanksi.

E. Desa

1. Pemerintahan Desa

Susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan desa atau biasa disebut dengan nama lain tidak dapat ditemukan dalam rumusannya secara jelas dalam UUD 1945. Yang diatur dalam UUD 1945 justru kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Pengaturan mengenai desa dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan pasal 18 ayat (7) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang undang”. Hal itu berarti bahwa pengaturan tentang Desa diintegrasikan ke dalam susunan pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia.³¹

Pengaturan mengenai Desa kemudian diatur secara tersendiri di luar dari pengaturan tentang Pemerintahan Desa dengan di undangkannya Undang Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Tujuan di tetapkannya Undang Undang tersebut merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan sebagaimana diatur

³¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan hingga Era Reformasi*, (Malang : Setara Press, 2015), hlm. 210.

dalam pasal 18 ayat (7) dan pasal 18B ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu :

1. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
3. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
4. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan aset Desa guna kesejahteraan bersama;
5. Membentuk pemerintahan Desa yang profesional, efisien, dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
6. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
7. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara satu kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
8. Memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Kewenangan Desa 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 diurus oleh Desa.

2. Peraturan Desa

Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Pengaturan Desa berasaskan:

- a. Rekognisi;
- b. Subsidiaritas;
- c. Keberagaman;
- d. Kebersamaan;
- e. Kegotongroyongan;
- f. Kekeluargaan;

- g. Musyawarah;
- h. Demokrasi;
- i. Kemandirian;
- j. Partisipasi;
- k. Kesenjangan;
- l. Pemberdayaan; dan
- m. Keberlanjutan.

Pengaturan Desa bertujuan:

- a. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- d. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- e. Membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
- f. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;

- g. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h. Memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- i. Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

3. Kedudukan Peraturan Desa

Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum (*rechtstaat*). Melalui pengaturan tersebut ditegaskan bahwa kehidupan bernegara di Indonesia dibentuk dan didasarkan pada hukum, bukan kekuasaan semata. Hukumlah yang pada akhirnya dapat menjadi instrumen berjalannya kekuasaan di Negara Indonesia secara adil dan benar.

Burgens dkk. mengemukakan pengertian *rechtstaat* secara sederhana, yaitu negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.³²

Hal demikian berlaku pula dalam kehidupan pemerintahan desa. Setiap tindakan dari pemerintahan desa harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis, di mana peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dahulu sebelum tindakan atau perbuatan administrasi dilakukan oleh pemerintahan desa.

³² A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, pidato, makalah disampaikan pada upacara pengukuhan jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada 25 April 1992 di Jakarta hlm. 8

Pasal 206 UU 32/2004 menyatakan bahwa,

“Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;*
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepadadesa;*
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah., pemerintah provinsi, dan/atau pemerintahkabupaten/kota;*
- d. Urusan pemerintahan lainnyayang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepadadesa.”*

Ketentuan di atas menyatakan bahwa desa memiliki kewenangan pemerintahan. Sebagaimana telah disampaikan di atas, dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan tersebut desa membutuhkan suatu instrumen hukum yang digunakan sebagai sarana berjalannya roda pemerintahan desa tersebut. Instrumen hukum yang digunakan adalah Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, dan Keputusan Kepala Desa.

Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat³³. Dengan demikian, peraturan desa juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁴

Dari penjelasan Pasal 55 Ayat (3) PP 72/2005 di atas terlihat jelas bahwa

³³ Peraturan Pemerintahan Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, *Op. Cit*, Ps. 55 Ayat (3)

³⁴ *Ibid*, Ps. 55 Ayat (4)

kedudukan peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun di manakah letak kedudukan peraturan desa di dalam hierarki peraturan perundang-undangan? Apa saja peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari peraturan desa? Untuk menjawab pertanyaan tersebut harus dilihat ketentuan yang diatur oleh UU 12/2011.

Pasal 7 Ayat (1) UU 12/2011 mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terdiri dari:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain itu, Pasal 8 Ayat (1) UU 12/2011 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.”

Dari kedua pasal tersebut tidak jelas ditunjukkan di mana kedudukan Peraturan Desa, meski di dalam Pasal 8 Ayat (1) dimuat salah satu jenis peraturan perundang-undangan berupa “peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa atau yang setingkat”. Sehingga dapat disimpulkan bahwa UU 12/11 mengakomodir keberadaan Peraturan Desa, tanpa mengatur lebih jauh tentang kedudukannya.

Kenyataan pengaturan ini berbeda dengan pengaturan di UU sebelumnya, yakni UU 10/2004 Pasal 7 Ayat (1), (2), dan (3) yang menyatakan bahwa,

1. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- c. Peraturan Pemerintah;*
- d. Peraturan Presiden;*
- e. Peraturan Daerah.*

2. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;*

b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama dengan walikota;

c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa bersama dengan kepala desa atau nama lainnya;

3. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.”

Pengaturan yang lama ini secara jelas menyatakan kedudukan peraturan desa, yakni termasuk di dalam peraturan daerah, di bawah peraturan daerah kabupaten/kota. Melihat pengaturan yang demikian sudah barang tentu melalui berlakunya UU 12/2011, peraturan desa tidak lagi masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dinamika norma dari ketentuan Pasal 7 Ayat (1) UU 12/2011 tersebut merupakan dinamika norma vertikal, artinya dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas³⁵. Sehingga norma hukum yang ada di bawah mendasarkan pada norma hukum di atasnya. Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan adalah sebagaiberikut:³⁶

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat

³⁵ Sukardi, *Buku Ajar Teknik Perancangan Perundang-undangan*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2010, hlm.36

³⁶ Bagir Manan, “Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional” (makalah yang di sampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 194), hlm. 1-3, dikutip dari Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan (1) : Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm.11.

mengikat umum;

- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan- ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tahanan;
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum abstrak atau abstrak umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa, atau gejala konkret tertentu;
- d. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan yang lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra- nationale algemeen verbindende voorschriften, wet, AMvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale statenverordeningen*.

Menurut Solly Lubis, peraturan dinilai sempurna apabila peraturan tersebut memberikan keadilan bagi yang berkepentingan, memberikan kepastian hukum, dan memberikan manfaat yang jelas bagi yang berkepentingan. Untuk menilai peraturan sebagaimana dijelaskan tersebut, terlebih dahulu harus dilihat isi dari sebuah aturan hukum tersebut, yakni normahukumnya.

Menurut Maria Farida, sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa :

- a. Perintah(*gebod*)
- b. Larangan(*verbod*)
- c. Pengizinan(*toestemming*)

d. Pembebasan(*vrijstelling*)

Norma dari sebuah peraturan adalah isi utama atau inti dari peraturan itu sendiri, dengan perintah sebagai *prototype*-nya. Tiap peraturan, siapapun pembuatnya, seharusnya merupakan atau memuat norma. Norma tersebut dapat dirumuskan secara prohibitor ataupun secara mandator. Perumusan mandator mewajibkan suatu tindakan oleh suatu pihak yang diharuskan, sementara perumusan prohibitor melarang suatu perbuatan.

Pada umumnya peraturan dirumuskan secara mandator yang berisikan perintah kepada aparat atau pihak-pihak tertentu yang dituju hukum untuk melakukan sesuatu. Dalam melaksanakan hal yang diperintahkan tersebut, pihak- pihak yang dituju tersebut harus menafsirkan terlebih dahulu aturan tersebut sebelum bertindak. Sehingga dalam melakukan penafsiran tersebut, asas yang berlaku adalah “apabila tidak diatur maka belum tentu boleh” (berbeda dengan perumusan prohibitor, asas yang berlaku adalah “apabila tidak dilarang maka boleh”). Norma dengan rumusan mandator juga pada umumnya berhubungan dengan peraturan lain, baik peraturan yang lebih tinggi maupun yang sederajat, atau sebaliknya dijabarkan lebih lanjut ke peraturan di bawahnya.

Dengan mengaitkan ketentuan Pasal 7 Ayat (1) dan Pasal 8 UU 12/2011 serta Pasal 55 PP 72/2005 dengan teori di atas dapat dilihat bahwa Peraturan Desa tidak hanya merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan yang lebih tinggi, melainkan juga mencerminkan pemberdayaan masyarakat desa untuk meningkatkan kesejahteraannya sesuai dengan tuntutan perkembangan jaman

melalui pemenuhan dan pemberian keadilan, kepastian hukum, dan manfaat bagi masyarakat desa secara menyeluruh.

Dalam Pasal 8 Ayat (2) UU 12/2011 dinyatakan bahwa

“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.”

Sesuai pengaturan pasal di atas dan definisi peraturan perundangan-perundangan oleh Bagir Manan peraturan desa juga terkait dengan kewenangan. Philipus M. Hadjon menyatakan tiga sumber wewenang, yakni atribusi, delegasi, dan mandat³⁷. Wewenang atribusi adalah wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu. Konsep wewenang delegasi adalah wewenang pelimpahan.

Sementara konsep mandat mengandung makna penugasan, bukan pelimpahan wewenang. Sehingga secara teoritis peraturan desa dapat dibentuk melalui delegasi atau mandat dari pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu dalam arti: urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa atau tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.

Kedudukan Peraturan Desa sejatinya adalah penjabaran dari peraturan yang lebih tinggi, atau dapat dibentuk sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau bisa juga dibentuk berdasarkan

³⁷ Philipus M, Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Ujversitas Trisaakti, Jakarta, 2010, hlm.. 20-21.

kewenangan, sebagaimana dapat dicermati melalui hubungan Pasal 206 UU 32/2004, Pasal 7 Ayat (1) dan Pasal 8 UU 12/2011, dan Pasal 55 Ayat (3) dan (4) PP 72/2005. Melalui UU 12/2011 yang pengaturannya menghilangkan peraturan desa dari hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, kedudukan peraturan desa akhirnya bergeser hanya sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini adalah peraturan daerah kabupaten/kota dalam rangka menjalankan penyelenggaraan dan fungsi pemerintahan, bukan sebagai penyelenggaraan otonomi desa.

Kedudukan peraturan desa semenjak berlakunya UU 12/2011 tersebut tentu berimplikasi terhadap demokratisasi di desa. Peraturan desa sesungguhnya merupakan instrumen hukum yang dibutuhkan di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 55 Ayat (2) PP 73/2005. Demokratisasi di desa juga bergantung pada pengaturan yang berbentuk hukum suatu peraturan desa. Fungsi peraturan desa lebih lanjut akan dianalisa di sub-bab selanjutnya. Untuk mengetahui lebih lanjut implikasi kedudukan peraturan desa yang disebabkan oleh pengaturan UU 12/2011 tersebut terhadap demokratisasi di desa juga harus diurai lebih lanjut tentang eksistensi peraturan desa tersebut.

Terkait kedudukan peraturan desa ditinjau dari ketentuan-ketentuan di atas tentu berimplikasi terhadap demokratisasi di desa, mengingat peraturan desa pada hakikatnya adalah instrumen penyelenggaraan kekuasaan di desa. Untuk mengetahui implikasi tersebut harus terlebih dahulu dipahami pula terkait fungsi dan eksistensi peraturan desa.

4. Fungsi Peraturan Desa

Dalam sebuah negara hukum yang demokratis perundang-undangan sangat memegang peranan penting dalam rangka penyelenggaraan kemakmuran rakyat oleh negara³⁸. Hal demikian terjadi karena dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan, negara atau penguasa tidak boleh bertindak sewenang-wenang. Pada abad XIX negara mulai diminta untuk ikut campur tangan kembali dalam kehidupan masyarakat yang semakin kompleks untuk menciptakan ketertiban dan penyelenggaraan kesejahteraan rakyat³⁹. Batasan kekuasaan negara adalah rakyat itu sendiri. Implementasi dari hal tersebut adalah digunakannya instrumen hukum dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan rakyat sebagai batasan atau aturan main penyelenggaraan kekuasaan tersebut.

Instrumen tersebut, salah satunya berupa peraturan perundang-undangan, berfungsi sebagai pembatas kekuasaan negara sekaligus sebagai pembatas kebebasan rakyat. Hal demikian ditujukan untuk tercapainya suatu perilaku penguasa maupun perilaku rakyat yang mendasarkan diri terhadap hak kebebasan tersebut tidak mengganggu kebebasan orang lain dan tidak menimbulkan pelanggaran dasar.⁴⁰

Bagir Manan menjelaskan fungsi peraturan perundang-undangan yang dibedakan menjadi dua kelompok utama, yaitu *fungsi internal* dan *fungsi eksternal*⁴¹.

³⁸ Sukardi, *Op. Cit.*, hlm. 1.

³⁹ *Ibid*, dikutip dari Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat*, Bina Ilmu, Surabaya, 1978, hlm. 44.

⁴⁰ *Ibid*.

⁴¹ Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Jakarta.

1. Fungsi Internal

Yang dimaksud dengan fungsi internal adalah fungsi peraturan perundang-undangan sebagai subsistem hukum terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya. Secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi:

- a. Peraturan perundang-undangan berfungsi dalam penciptaan hukum. Sebagai cara utama penciptaan hukum, peraturan perundang-undangan juga menjadi sendi utama sistem hukum nasional (sistem hukum Indonesia berupa *civil law*, politik pembangunan hukum nasional yang menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen utama).
- b. Peraturan perundang-undangan juga memiliki fungsi dalam pembentukan hukum. Selain sebagai sarana memperbaharui peraturan perundang-undangan yang lain, peraturan perundang-undangan juga dapat berfungsi untuk memperbaharui yurisprudensi, hukum kebiasaan, atau hukum adat dalam rangka menyesuaikan pengaturan dengan kenyataan yang berkembang ada.
- c. Peraturan perundang-undangan juga berfungsi dalam integrasi pluralisme sistem hukum, mengingat di Indonesia saat ini masih berlaku empat macam sistem hukum: sistem hukum kontinental, sistem hukum adat, sistem hukum agama, dan sistem hukum nasional.
- d. Peraturan perundang-undangan terakhir secara internal berfungsi sebagai penjaga kepastian hukum. Peraturan perundang-undangan

memberikan kepastian hukum secara lebih, melebihi kepastian hukum yang didapat dari hukum kebiasaan, hukum adat, maupun hukum yurisprudensi.

2. Fungsi Eksternal

Yang dimaksud dengan fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan lingkungan tempatnya berlaku. Fungsi ini juga dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum. Fungsi sosial hukum peraturan perundang-undangan ini dapat diurai lebih lanjut, yakni:

- a. Peraturan perundang-undangan memiliki fungsi perubahan, maksudnya hukum sebagai saran pembaharuan (*law as social engineerin*) mampu mendorong adanya perubahan di dalam masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya.
- b. Peraturan perundang-undangan juga memiliki fungsi stabilisasi dalam rangka menjaga stabilitas masyarakat, misalnya di dalam bidang pidana, ketertiban, dan keamanan, maupun di bidang ekonomi dan budaya.
- c. Peraturan perundang-undangan juga memiliki fungsi kemudahan, yakni sebagai sarana mengatur berbagai fasilitas (kemudahan), misalnya seperti ketentuan insentif.

Fungsi hukum sendiri juga pada dasarnya tidak terlepas dari tujuan hukum itu sendiri. Peter Mahmud menyatakan bahwa tujuan hukum sejati adalah menciptakan damai sejahtera dalam hidup bermasyarakat⁴². Achmad Ali juga menekankan tujuan hukum yang berkesesuaian dengan teori hukum Timur, yaitu

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Pegantar Ilmu Hukum*, Prenada Media, 2008, hlm. 160.

“keadilan dan keharmonisan adalah kedamaian⁴³”.

Bahasan di atas juga tentu berkesesuaian dengan peraturan desa. Secara positif, fungsi peraturan desa dapat dilihat melalui ketentuan dalam Pasal 55 Ayat (2) PP 72/2005 yang menyatakan bahwa peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa tersebut tentu berkaitan dengan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang desa sebagaimana tertulis di dalam Pasal 206 UU 32/2004 berupa:

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota;
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Apabila dilihat melalui ketentuan-ketentuan di atas, jelas adanya peraturan desa dibentuk atas dasar adanya wewenang yang dimiliki oleh pemerintahan desa untuk menyelenggarakan pemerintahan yang didapat baik melalui atribusi, delegasi, ataupun mandat.

Untuk mengetahui yang dimaksud dengan “hak asal usul desa”, maka dapat dilihat melalui penjelasan Pasal 7 huruf a PP 72/2005 yang menyatakan bahwa,

”Yang dimaksud dengan kewenangan berdasarkan hak asal-usul desa adalah hak untuk mengatur dan mengurus

⁴³ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, hlm. 212-213 dikutip dari Jazim Hamidi et. Al., *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011, hlm.3.

kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal usul, adat istiadat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan seperti subak, jogoboyo, jogotirto, sasi, mapalus, kaolotan, kajarooan, dan lain-lain. Pemerintah daerah mengidentifikasi jenis kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan mengembalikan kewenangan tersebut, yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Sementara “urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa” dimaksudkan sesuai dengan ketentuan Pasal 8 PP 72/2005 yang menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Penjelasan Pasal 7 huruf b PP 72/2005 menyatakan bahwa,

“Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan identifikasi, pembahasan dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa, seperti kewenangan di bidang pertanian, pertambangan dan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, ketenagakerjaan, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, sosial, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, perikanan, politik dalam negeri dan administrasi publik, otonomi desa, perimbangan keuangan, tugas pembantuan,

pariwisata, pertanahan, kependudukan, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat, perencanaan, penerangan/informasi dan komunikasi.”

Apabila kesemua ketentuan di atas dikaitkan (Pasal 206 UU 32/2004 jis. Pasal 7 huruf b dan Pasal 8 PP 72/2005 beserta penjelasan Pasal 7 huruf b PP 72/2005), maka jelas terlihat fungsi peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa untuk menjalankan pemerintahan desa, di mana pemerintahan desa tersebut dijalankan berdasarkan kewenangan yang melekat pada desa itu sendiri yang dapat bersumber dari peraturan perundang-undangan, wewenang dari hak asal-usul desa, wewenang dari kabupaten/kota yang diserahkan kepada desa, atau wewenang dalam rangka tugas pembantuan yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota.

5. Eksistensi Peraturan Desa

Seperti yang telah diketahui, UU 12/2011 meniadakan peraturan desa dari hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, berbeda dengan UU sebelumnya yakni UU 10/2004. Pertanyaan hukum yang muncul selanjutnya adalah bagaimana eksistensi peraturan desa di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?

Untuk menjawab pertanyaan di atas, terlebih dahulu harus dilihat ketentuan Pasal 1 angka 2 UU 12/2011 tentang definisi peraturan perundang-undangan, yakni 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 peraturan perundang-undangan.

Maria Farida berpendapat bahwa menetapkan peraturan desa sebagai peraturan perundang-undangan adalah tidak tepat dan tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU 32/2004⁴⁴. Jadi apabila ketentuan Pasal 1 angka 2 UU 12/2011 tersebut dikaitkan dengan Pasal 206 UU 32/2004 jis. Pasal 7 dan 8 PP 72/2005 beserta penjelasannya maka peraturan desa berfungsi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, yakni melaksanakan kewenangan pemerintahan yang berasal dari peraturan perundang-undangan, wewenang dari hak asal-usul desa, wewenang dari kabupaten/kota yang diserahkan kepada desa, atau wewenang dalam rangka tugas pembantuan yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota.

Lebih lanjut apabila dikaitkan pula dengan konsep kedudukan dan fungsi peraturan desa sebagaimana telah dibahas di sub-bab sebelumnya, maka jelas adanya bahwa peraturan desa tidaklah termasuk di dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana Pasal 1 angka 2 UU 12/2011 mengatur, melainkan sebagai instrumen hukum penyelenggaraan pemerintahan desa.

6. Pengaruh Kedudukan, Fungsi, dan Eksistensi Peraturan Desa

Seiring dengan kemunculan UU 6/14, kedudukan, fungsi, dan eksistensi Peraturan Desa sudah tentu harus disesuaikan dengan pengaturan UU 6/14. Hal ini

⁴⁴ Maria Farida, *Op. Cit.*, hlm. 102.

dikarenakan memang terdapat beberapa perubahan substansi pengaturan terkait peraturan desa di UU 6/14.

Analisa terhadap perubahan pengaturan di UU 6/14 dapat dimulai melalui Pasal 5 UU 6/14 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, UU 6/14 juga mengatur secara lain terkait kewenangan desa. Pasal 18 UU 6/14 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 Desa.*” Di mana kewenangan tersebut sesuai dengan Pasal 19 UU 6/14 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 UU 6/14 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 UU 6/14 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 UU 6/14 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 UU 6/14 hanya memberi kewenangan Desa untuk mengurus. Pasal 69 Ayat (3) UU 6/14 menyatakan bahwa *“Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama dengan BPD.”* Perlu dilihat kembali pengaturan Pasal 8 Ayat (1) UU 12/2011 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 UU 6/14, Peraturan Desa kembali berkedudukan sebagai Peraturan Perundang-undangan selain dari peraturan perundang-undangan yang terdapat di dalam hierarki sesuai Pasal 7 Ayat (1) UU12/11.

Melihat hubungan tersebut, Peraturan Desa pasca disahkannya UU 6/14 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 UU 6/14 secara serta merta mengafirmasi pengaturan UU 12/11.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, Peraturan Desa merupakan instrumen hukum penyelenggaraan Pemerintahan Desa di dalam melaksanakan kewenangan Desa. Sehingga Peraturan Desa seturut UU 6/14 berfungsi untuk menyelenggarakan Pemerintahan Desa dalam hal kewenangan desa mengatur pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa. Pengaturan demikian tidak 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) UU 6/14 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 UU 6/14 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 UU 6/14 tidaklah dapat diselenggarakan secara otonom sepenuhnya, melainkan tetap

dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia.

7. Desa Dalam Ragam Peraturan Perundang-Undangan

Pembangunan desa sesungguhnya diletakan di dalam ruang demokratis. Secara historis juga stimulus demokrasi desa, menjadi cikal bakal demokrasi Indonesia itu sendiri. Demokrasi desa menjadi sebuah produk asli bangsa Indonesia, bukan produk demokrasi barat.

Demokrasi justru seringkali yang merusak tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Ada nilai kebersamaan dalam demokrasi asli nusantara, dibandingkan demokrasi yang berlandaskan pada individualisme. Rasa kebersamaan yang lahir diantara rakyat inilah yang kemudian melahirkan juga gotong royong dan musyawarah. Lebih dari pada sekedar mufakat dan gotong royong, Muhammad Hatta menambahkan dua anasir dari tradisi demokrasi nusantara.⁴⁵

Hak untuk mengadakan protes bersama terhadap peraturan-peraturan raja yang dirasakan tidak adil, dan hak rakyat untuk menyingkir dari daerah kekuasaan raja apabila ia merasa tidak senang⁴⁶. Sejalan dengan Ide Muhammad Hatta, Bung Karno membicarakan demokrasi Indonesia bukan demokrasi teknis seperti demokrasi barat. Demokrasi kita adalah demokrasi yang disebutkan dalam sila ke-4 yang membawa corak kepribadian bangsa sendiri⁴⁷.

Core (inti) dari demokrasi ini pada hakikatnya untuk mewujudkan

⁴⁵ Yudi Latif, *Negara Paripurna*, Jakarta : PT Grmedia, 2012 hlm. 338

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Bung Karno, *Pancasila sebagai Dasar Filsafat Negara*, Jakarta : Yayasan Mpu Tantular, 1960, hlm. 112.

kesejahteraan. Oleh karena itu demokrasi nusantara dalam rasa demokrasi desa, tidak lagi dapat dipandang dalam alam pikir sempit. Demokrasi desa sebagai landasan prinsipil penataan desa, harus ditempatkan dalam ruang yang luas.⁴⁸

Desa tidak hanya dipandang sebagai sebuah entitas berdasarkan wujud fisiknya sebagai wilayah administratif terkecil. Berangkat dari hal tersebut desa diperhatikan pula penataan sebagai entitas bertenaga sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Penataan desa di Indonesia di dalamnya juga tersimpan kompleksitas dan keanekaragaman. pengaruh sejarah, georgrafis, persilangan budaya, dan modernisasi menghasilkan format dan bentuk desa.

Dalam perkembangannya secara empirik, setidaknya ada 3 (tiga) jenis bentuk desa⁴⁹:

2. Desa adat, desa yang benar-benar membawa cita-cita otonomi asli desa. pemerintahan desa benar-benar tidak ikut menjalankan tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat ataupun daerah. desa hanya memperhatikan urusan rumah tangganya sendiri serta kesejahteraan rakyatnya.⁵⁰

⁴⁸ Sistem demokratis Desa yang dibentuk sejak era ratusan tahun lalu terdiri atas anasir-anasir yang berbeda dari demokrasi Barat. Kekuasaan pemangku adat dibatasi oleh hukum dalam persekutuan hukum tersebut. Bersamaan dengan pembatasan ini pula tercipta sistem pemerintahan yang tradisional, dan kharismatik. Sehingga kekuasaan yang terbentuk berdasarkan ikatan famili dan/ atau berdasarkan kesaktian serta Keturunan. Lihat GJ. Wolhoff, 1955, *Pengantar Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timus Mas, Jakarta, hlm. 34.

⁴⁹ Naskah Akademik Undang-undang Desa, hlm. 83-84.

⁵⁰ Pasca Kemerdekaan masih Desa perdikan yang merupakan Desa warisan zaman kerajaan di Jawa. Desa ini benar-benar memiliki dan mengelola kekayaannya sendiri. Keberadaanya sempat dihapus pada masa Soekarno dikarenakan atas dasar penyatuan pemerintahan di atas kekuasaan tertinggi republik Indonesia.

3. Desa administratif, desa yang menjadi perpanjangan tangan dari pemerintah. Secara esensial desa ini dibangun atas beban tugas administratif yang diberikan pemerintah. Seringkali dikenal sebagai kelurahan yang biasanya terletak di wilayah perkotaan.
4. Desa otonom⁵¹ atau dikenal dengan desa praja ketika orde lama. Desa ini merupakan konsepsi desa yang benar-benar dibangun di atas desentralisasi. Desa diberikan hak pengelolaan penuh atas pemerintahannya, bahkan dibentuk juga mekanisme check and balance dalam wujud pemerintahan desa, legislatif dan kewenangan pembuatan peraturan desa. Iman Sudiyat sedikit berbeda membagi jenis desa menjadi 3 (tiga) Konsep lain di luar yang disebutkan di atas. Jenis tersebut antara lain :
 - a. Desa bersentralisasi Di dalam organisasi desa sederhana, wilayah desa itu tidak terbagi-bagi, sehingga segala kepentingan rumah tangga seluruh wilayahnya diselenggarakan oleh suatu badan tataurusan yang berwibawa diseluruh wilayahnya.
 - b. Desa berdesentralisasi Desa yang lebih luas wilayahnya, terbagi atas beberapa wilayah kecil, yang masing-masing dalam batas-

⁵¹ Pemerintahan Orde lama mengembalikan model pemberdayaan nilai lokal, melalui konsep yang serupa namun tak sama dengan desa perdikan. Desa praja dihadirkan sebagai konsep daerah swatantra tingkat III yang mandiri. Kemandirian yang hendak dibangun kemandirian secara administratif, ekonomi, maupun politik. Desa dapat membangun dirinya sesuai dengan apa yang dibutuhkan. Namun amanat pembentukan Desa Praja berdasarkan pada undang-undang nomor 18 tahun 1965 dan undang-undang nomor 19 tahun 1965 belum sempat diselesaikan. Pemerintah pasca tahun 1965 alias Orde Baru hanya menghendaki 2 (dua) tingkatan daerah otonom. Sehingga desa Praja kehilangan dasar berpijak atas dasar pertimbangan ini. Orde baru mengawali rezimnya dengan menghapuskan 1 (satu) tingkat daerah otonom.

batas kemandirian (otonomi) tertentu mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri.

- c. Serikat desa-desa Beberapa desa yang letaknya berbatasan, mungkin mengadakan persetujuan bersama untuk menggabungkan beberapa jenis kepentingan bersama seperti: kepentingan pengairan, lalu lintas, pendidikan pengajaran, keamanan dan lain-lain.

F. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis dari negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Bersifat atau berlaku secara umum maksudnya tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut⁵².

Menurut S.J. Fockema Andrea dalam bukunya “*Rechtsgeerd handwoordenboek*”, perundang-undangan mempunyai dua arti yang berbeda, yaitu:

“Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat

⁵² Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan.*, *Op. Cit.*, hlm. 25.

daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah”.⁵³

Peraturan perundang-undangan adalah suatu keputusan dari suatu lembaga negara atau lembaga pemerintah yang dibentuk berdasarkan atribusi dan delegasi. Dalam rumusan lain dapat juga diartikan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.⁵⁴

Jimly Asshidiqie memberi pandangan bahwa, peraturan perundangundangan adalah:

“Keseluruhan susunan hierarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang kebawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.”⁵⁵

Norma hukum pada produk undang-undang yang akan diberlakukan dalam sebuah negara harus dibuat oleh lembaga negara yang berwenang, yaitu lembaga legislatif (parlemen) sebagai lembaga perwakilan yang fungsi utamanya adalah fungsi legislasi.

⁵³ Maria F.I. Soeprapto, *Ilmu Perundang-und., Op. Cit.*, hlm. 168.

⁵⁴ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan., Op. Cit.*, hlm. 41.

⁵⁵ *Ibid.*

Fungsi legislasi berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Jimly Asshidiqie ⁵⁶berpendapat bahwa pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan undang-undang, menyangkut empat bentuk kegiatan yaitu:

- a. Prakarsa pembuatan undang-undang;
- b. Pembahasan draft undang-undang;
- c. Persetujuan dan pengesahan draft undang-undang;
- d. Pemberian persetujuan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Pengertian peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 tahun 2011 sebagai mana termuat dalam Pasal 1 angka 1 yaitu: peraturan perundangundangan adalah 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 peraturan perundang-undangan”.

- **Mengetahui Proses Pembuatan Peraturan Perundang-undangan**

Pengetahuan ini meliputi tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.

- a. Perencanaan

⁵⁶ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, media, dan HAM*, Jakarta : Konstitusi Press, 2005, hlm. 37.

Perencanaan merupakan tahap awal dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Dalam perencanaan diinventarisasi masalah yang ingin diselesaikan beserta latar belakang dan tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan. Masalah yang ingin diselesaikan setelah melalui pengkajian dan penyelarasan, dituangkan dalam naskah akademik. Setelah siap dengan naskah akademik, kemudian diusulkan untuk dimasukkan ke dalam program penyusunan peraturan. Untuk undang-undang, program penyusunannya disebut Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

b. Penyusunan

Penyusunan peraturan perundang-undangan dapat diartikan dalam 2 (dua) maksud. Pertama, penyusunan dalam arti proses, yakni proses penyampaian rancangan dari Presiden/Gubernur/Bupati/Walikota atau DPR/DPD setelah melalui tahap perencanaan. Proses penyusunan ini berbeda untuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden. Kedua, penyusunan dalam arti teknik penyusunan, yakni pengetahuan mengenai tata cara pembuatan judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan, dan lampiran.

c. Pembahasan

Pembahasan adalah pembicaraan mengenai substansi peraturan perundang-undangan di antara pihak-pihak terkait. Untuk undang-undang, pembahasan dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau

menteri melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Untuk peraturan di bawahnya, pembahasan dilakukan oleh instansi terkait tanpa keterlibatan DPR.

d. Pengesahan

Untuk undang-undang, rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Untuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, disampaikan oleh Menteri Hukum dan HAM kepada Presiden melalui Kementerian Sekretariat Negara atau Sekretariat Kabinet.

e. Pengundangan

Pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah. Tujuan pengundangan adalah agar masyarakat mengetahui isi peraturan perundang-undangan tersebut dan dapat menjadi acuan kapan suatu peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mengikat.

1. Fungsi Peraturan Perundang-undangan

Menurut Bagir Manan fungsi peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi dua kelompok utama, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.

1. Fungsi internal yaitu fungsi peraturan perundang-undangan sebagai subsistem hukum terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya.

Secara internal peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi, yaitu:

- a. Fungsi penciptaan hukum yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui putusan hakim. Kebiasaan yang tumbuh sebagai praktek dalam kehidupan masyarakat atau negara dan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang dan berlaku secara umum.⁵⁷
- b. Fungsi pembaharuan hukum Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang efektif dalam pembaharuan hukum dibandingkan dengan penggunaan hukum kebiasaan atau hukum yurisprudensi. Pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Fungsi pembaharuan tidak saja terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada, tetapi dapat dipergunakan sebagai sarana memperbaharui hukum yurisprudensi, hukum kebiasaan/adat.⁵⁸
- c. Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum Puralisme sistem hukum yang berlaku di Indonesia merupakan salah satu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Penataan kembali berbagai sistem hukum terutama sistem hukum tersebut tidaklah dimaksudkan meniadakan

⁵⁷ Armen Yasir, *Hukum Perundang-undangan*, Bandar Lampung : PKKPUU FH UNILA, 2014, hl. 30-31.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 32.

berbagai sistem hukum terutama sistem hukum yang hidup sebagai suatu kenyataan yang dianut dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat. Pembangunan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain. Mengenai pluralisme kaidah hukum sepenuhnya digantungkan kebutuhan hukum masyarakat. Kaidah hukum dapat berbeda antara berbagai kelompok masyarakat, tergantung pada keadaan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.⁵⁹

d. Fungsi kepastian hukum Kepastian hukum merupakan asas penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum. Peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dari pada hukum kebiasaan/adat atau yurisprudensi. Kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakan pada berlakunya hukum tertulis

2. Fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan sebagai fungsi sosial hukum. Dengan demikian fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum adat atau yurisprudensi. Fungsi sosial dapat debedakan sebagai berikut :

a. Fungsi Perubahan

⁵⁹ *Ibid.*

Hukum dikenal sebagai sarana pembaharuan. Peraturan perundangundangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya.

b. Fungsi Stabilitas

Peraturan perundang-undangan dapat pula berfungsi sebagai stabilitas. Peraturan perundang-undangan dibidang pidana, dibidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat. Kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, tata cara perniagaan dan lain sebagainya. Demikian pula berfungsi menstabiliskan sistem sosial budaya yang telah ada.

c. Fungsi Kemudahan

Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan. Peraturan perundang-undangan yang berisi ketentuan insentif seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, setruktur pemodal dalam penanaman modal merupakan kaidah-kaidah kemudahan, namun kemudahan-kemudahan ini harus diperhatikan pulapersyaratan lain seperti stabilitas politik, sarana dan prasarana ekonomi, ketenagakerjaan dan lain sebagainya.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

B. Pengaturan Desa

5. Sejarah Pengaturan 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 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.⁶⁰

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:

⁶⁰ Rahardjo, *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hal. 12.

- a. memungut pajak di bawah pengawasan tertentu;
- b. di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman 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 Staablad 1906 No. 83, diubah dengan Staablad 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.⁶¹

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

⁶¹ <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/01/sejarah-hukumpengaturan-pemerintahan.html>, diakses pada tanggal 19 Desember 2019

berhubungan dengan hendak didirikannya sekolah desa dan lumbung desa pada waktu itu.⁶²

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 daerahdaerah 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;

⁶² Raharjo, *Op. Cit.*, hal. 14.

kemudian ditetapkan “Hogere Inlandsche Verbanden Ordonnantie Buitengewesten” Stbl. 1938 No. 490 jo. Stbl. 1938 No. 681⁶³.

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 besar dan kecil, 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

⁶³ Eddi Hadono, *Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa*, FPPM, Bandung, 2005, hal. 15

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 salah satu bentuk Volksgemeenschappen seperti yang disebut dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945, namun istilah desa digunakan sebagai istilah yang menggantikan istilah *Volksgemeenschappen*⁶⁴.

Bergulirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memang tidak mengenal desentralisasi desa, tetapi para perumusny, 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 UndangUndang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti UndangUndang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UndangUndang 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

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 16.

persoalan dari sisi substansi dan regulasi. Ada beberapa isu krusial yang muncul dalam kerangka substansi dan regulasi itu.⁶⁵

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 2014 tersebut sudah tidak relevan lagi. Kemudian 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.

6. Asas dan Tujuan Pembentukan Peraturan Desa

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang 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

⁶⁵ *Ibid.*

penjabaran lebih lanjut 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 peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam konsep negara hukum yang demokratis keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Desa dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas. Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material⁶⁶.

Asas-asas formal meliputi :

1. Asas tujuan jelas (*Het beginsel van duidelijke doelstelling*);
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 material meliputi :

1. Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*Het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);

⁶⁶ Abdul Laatif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinaar Grafika, Jakarta, 2010, hal.62.

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*).⁶⁷

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 pembentuk peraturan desa membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat. Padaprinsipnya asas pembentukan 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 Juncto 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, dan dalam 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 juncto Pasal 138 UU Nomor 23 Tahun 2014.

⁶⁷ *Ibid.*

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

Dalam proses pembentukannya, Peraturan Desa membutuhkan partisipasi masyarakat agar hasil akhir dari Peraturan Desa dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat berupa masukan dan sumbang pikiran dalam perumusan substansi pengaturan Peraturan Desa. Hukum atau perundangundangan akan 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 bahwa perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku dan dalam proses penyusunannya sesuai dengan aturan main yang ada. Asas-asas hukum umum yang dimaksud disini contohnya adalah asas “retroaktif”, “lex specialis derogat

lex generalis”; ”lex superior derogat lex inferior”; dan “lex posteriori derogat 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 gejolak ditengah-tengah masyarakat⁶⁸.

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

⁶⁸ <http://Zaenal-zaeblogs.blogspot.co.id/2013/07/regulasi-dalam-peraturan-perundang.htm> yang diakses pada 22 Desember 2019

“hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat” menandakan konsistensi Pound dengan pandangan ahli-ahli sebelumnya seperti Erlich maupun Duguit. 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 penekanan arti dan fungsi pembentukan hukum. Disinilah awal mula dari fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial yang terkenal itu.

Dari pandangan Pound ini dapat disimpulkan bahwa unsur normatif dan empirik dalam suatu peraturan hukum harus ada; keduanya adalah sama-sama perlunya. Artinya, hukum yang pada dasarnya adalah gejala-gejala dan nilai-nilai yang dalam masyarakat sebagai suatu pengalaman dikongkretisasi dalam suatu norma-norma hukum melalui tangan para ahli-ahli hukum sebagai hasil rasio yang kemudian dilegalisasi atau diberlakukan sebagai hukum oleh negara. Yang utama adalah nilai-nilai keadilan masyarakat harus senantiasa selaras dengan cita-cita keadilan negara yang dimanifestasikan dalam suatu produk hukum.⁶⁹

7. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Lahirnya Peraturan Desa

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan pengertian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, yang berwenang 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.

⁶⁹ *Ibid.*

Dari defenisi tersebut, sebetulnya desa merupakan bagian penting bagi keberadaan bangsa Indonesia. Penting karena desa merupakan satuan terkecil dari bangsa ini yang menunjukkan keragaman Indonesia. Selama ini terbukti keragaman tersebut telah menjadi kekuatan penyokong bagi tegak dan eksisnya bangsa. Dengan demikian penguatan desa menjadi hal yang tak bisa ditawar dan tak bisa dipisahkan dari pembangunan bangsa ini secara menyeluruh.

Memang hampir semua kebijakan pemerintah yang berkenaan dengan pembangunan desa mengedepankan sederet tujuan mulia, seperti mengentaskan rakyat miskin, mengubah wajah fisik desa, meningkatkan pendapatan dan taraf hidup masyarakat, memberikan layanan sosial desa, hingga memperdayakan masyarakat dan membuat pemerintahan desa lebih modern. Sayangnya sederet tujuan tersebut mandek diatas kertas. Karena pada kenyataannya desa sekedar dijadikan obyek pembangunan, yang keuntungannya diambil oleh segelintir orang yang melaksanakan pembangunan di desa tersebut, bisa elite kabupaten, provinsi, bahkan pusat.

Para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia tercinta dengan segala pemahamannya tentang kondisi tanah air Indonesia yang terdiri beribu-ribu pulau dan suku bangsa dengan bijak menempatkan kondisi desa sebagai unsur pemerintah terdepan. Struktur pemerintahan sedemikian rupa memiliki semangat untuk menjadikan desa sebagai pilar utama pembangunan bangsa, logikanya bila sekitar 80.000 desa di bumi pertiwi ini maju, mandiri, sejahtera dan demokratis maka menjelmalah Negara Kesatuan Indonesia menjadi bangsa yang besar dan terhormat dalam percaturan bangsa-bangsa di dunia. Lain yang diharap lain pula

kenyataannya, dengan pola sentralistik yang dikembangkan di masa lalu telah menempatkan desa menjadi “pelengkap penderita” yang tidak berdaya segalanya ditentukan dari atas bahkan segala potensi yang dimilikinya cenderung lebih banyak menjadi “upeti” pada pemerintah di atasnya.

Desa tetap miskin bodoh dan para pejabat di atasnya yang semakin rakus mengeksploitasi desa. Setelah berjalan lama mulai tumbuh akan kesadaran akan kekeliruan tersebut terutama setelah terbukti bahwa pola sentralistik hanya menghasilkan koruptor-koruptor dan kesenjangan sosial yang tajam antara pusat, daerah dan desa. Reformasi pola ini dirombak total dimana pola desentralisasi yang ditinggalkan akan dipacu kembali oleh Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen, kemudian lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang semangatnya lebih berpihak pada desentralisasi dan demokratisasi.

Kesulitan berhimpun dalam rangka membangun posisi tawar bagi pemerintahan desa telah punah. Selama ini, kebijakan pembangunan di Indonesia terutama pembangunan desa selalu bersifat top down dan sektoral dalam perencanaan serta implementasinya tidak terintegrasi, hal ini dapat dilihat dari program pemerintah pusat (setiap departemen) yang bersifat sektoral. Perencanaan disusun tanpa melibatkan sektor yang lain serta pemerintah daerah, hal lain yang menjadi permasalahan adalah tidak dicermatinya persoalan mendasar yang terjadi di daerah, sehingga formulasi strategi dan program menjadi tidak tepat.

Berkaitan dengan kemiskinan, sebagaimana terinformasikan dalam data statistik, ternyata sebagian besar masyarakat miskin berada di desa, oleh karena itu, pembangunan sudah sewajarnya difokuskan di desa sebagai upaya mengatasi kemiskinan, Pembangunan selama ini, lebih banyak di arahkan di kota, hal ini menyebabkan aktivitas perekonomian, berpusat di kota, hal inilah yang menyebabkan terjadinya migrasi dari desa ke kota.

Masyarakat desa dengan segala keterbatasan pindah ke kota mengadu nasib dan sebagian besar dari mereka menjadi persoalan besar di kota. Disisi lain, kondisi di desa tidak tersentuh pembangunan secara utuh, infrastruktur dasar tidak terpenuhi, aktivitas ekonomi sangat rendah, peluang usaha juga rendah, sarana pendidikan terbatas, sebagian besar baru terpenuhi untuk sekolah dasar saja.

Kondisi ini menyebabkan tidak ada pilihan lain bagi masyarakat desa untuk merubah nasibnya, yaitu dengan merantau ke kota. Pada kenyataannya, seluruh potensi sumber daya alam, sebagai raw material aktivitas penunjang perekonomian bisa dilaksanakan tanpa ada dukungan bahan baku yang diproduksi di desa. Kondisi ini yang harus segera diselesaikan melalui strategi pembangunan desa yang tepat dan terintegrasi. Fakta lain memperlihatkan eksploitasi sumber daya alam di desa secara besar besaran, dengan tidak mencermati daya dukung lingkungan serta tidak melibatkan masyarakat setempat, dengan alasan kemampuan rendah dari masyarakat setempat, menyebabkan kerusakan lingkungan, baik fisik maupun sosial.

Terkait dengan pembangunan desa (rural development), secara tradisional bahwa pembangunan desa mempunyai tujuan untuk pertumbuhan sektor

pertanian, dan integrasi nasional, yaitu membawa seluruh penduduk suatu negara ke dalam pola utama kehidupan yang sesuai, serta menciptakan keadilan ekonomi berupa bagaimana pendapatan itu didistribusikan kepada seluruh penduduk. Pembangunan desa diarahkan kepada bagaimana mengubah sumber daya alam dan sumber daya manusia suatu wilayah atau negara, sehingga berguna dalam produksi barang dan melaksanakan pertumbuhan ekonomi, modernisasi dan perbaikan dalam tingkat produksi barang (materi) dan konsumsi. Dengan demikian, pembangunan desa diarahkan untuk menghilangkan atau mengurangi berbagai hambatan dalam kehidupan sosial ekonomi, seperti kurang pengetahuan dan keterampilan, kurang kesempatan kerja, dan sebagainya.

Akibat berbagai hambatan tersebut, penduduk wilayah pedesaan umumnya miskin. Sasaran dari program pembangunan pedesaan adalah meningkatkan kehidupan sosial dan kehidupan ekonomi masyarakat desa, sehingga mereka memperoleh tingkat kepuasan dalam pemenuhan kebutuhan material dan spiritual

Berdasar uraian di atas, pembangunan desa secara konkret harus memperhatikan berbagai faktor, diantaranya adalah terkait dengan pembangunan ekonomi, pembangua atau pelayanan pendidikan, pengembangan kapasitas pemerintahan dan penyediaan bernagai infrastruktur desa. semua faktor tersebut diperlukan guna mengimplementasikan dan mengintegrasikan pembangunan desa ke dalam suatu rencana yang terstruktur dalam desain tata ruang.

Disisi lain, baik dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbangda), dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan

(Musrenbangcam), dimana ajang tersebut sebagai ajang perencanaan pembangunan daerah, selama ini dirasakan tidak optimal dan hanya bersifat formalitas semata, karena terjadi tarik menarik kepentingan antara elite di daerah,

Dengan demikian, ajang musrenbang/musrenbangda/musrenbangcam pun tidak maksimal untuk menyerap aspirasi masyarakat dalam pembangunan karena masing masing (elite birokrasi) bertahan dengan pendirian atau keputusan keputusan yang telah dibuat sebelumnya dalam hal penentuan program pembangunan daerah. Di samping itu, hasil musrenbang dalam kenyataannya tidak pernah diaplikasikan dan diimplementasikan dilapangan secara utuh.

Minimnya peran pemerintah Provinsi terkait dengan pembangunan desa, kondisi tersebut kemudian diperparah dengan banyaknya kebijakan pemerintah pusat dalam pembangunan desa yang selalu bersifat top down, dimana pemerintah pusat selalu memaksakan program programnya dalam pembangunan desa bagi daerah. Kebijakan Pemerintah dalam pembangunan desa juga bersifat parsial atau sektoral, sehingga keterkaitan dan keterpaduan antar program tidak terjadi.

Dengan kata lain, antar departemen terkait tidak ada sinergitas fungsi dan program terkait dengan kemiskinan di desa, selain itu, kebijakan pemerintah dalam pembangunan desa selam ini tidak akomodatif terhadap ke khasan daerah dan cenderung diseragamkan, kebijakan tidak fokus pada pengentasan atau penanggulangan kemiskinan, dimana kegiatan apa yang akan dilakukan tidak berdasarkan pada grand design pembangunan desa (misalnya 5 tahunan).

Kebijakan pemerintah terkait pembangunan desa selama ini dinilai tidak berdasarkan pada potensi desa yang ada, tidak berdasarkan pada desain tata ruang (yang telah dibuat), hasil musrenbang tidak implementatif, tidak ada perencanaan yang komprehensif terhadap pembangunan desa, mekanisme perencanaan dan pembiayaan desa tidak optimal, peran Stakeholders terutama pemerintah desa tidak optimal. Selain itu, kebijakan pemerintah terkait pembangunan desa selama ini juga dinilai tidak memperhatikan kondisi faktual infrastruktur yang ada di desa, ketersediaan prasarana ekonomi dan aktivitas ekonomi, pelayanan pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja sehingga diversifikasi usaha di desa sangat terbatas, lebih lanjut, desa menjadi tidak mandiri dan hanya menggantungkan usaha atau pencaharian nafkah kepada sektor pertanian semata.

Akibat program program pemerintah yang tidak berdasarkan pada potensi dan kekhasan daerah tersebut telah menyebabkan banyak potensi yang berada di desa menjadi tidak berkembang. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut sebagai UU Desa) yang disahkan dan diundangkan pada 15 Januari 2014 lalu lahir melalui proses. Hampir semua fraksi di DPR dan Pemerintah dalam proses pembahasan telah menyinggung kegagalan perundang-undangan lama dan perlunya peraturan baru tentang Desa. Peraturan baru ini menjadi koreksi terhadap kesalahan-kesalahan aturan lama sekaligus menjadi antisipasi untuk perubahan di masa mendatang. Rancangan UU Desa sebenarnya lahir dari proses rapat kerja Komisi II DPR RI periode 2004-2009 dengan jajaran Kementerian Dalam Negeri. Rapat kerja telah menyepakati UU No. 32 Tahun 2004 dipecah menjadi tiga UndangUndang, yaitu UU tentang Pemerintahan

Daerah, UU tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan UU tentang Desa. Untuk menindaklanjuti rapat kerja tersebut Menteri Dalam Negeri menerbitkan Surat Keputusan No. 180.05-458 tanggal 1 September 2006 tentang Penyusunan Undang-Undang di Lingkungan Departemen Dalam Negeri, termasuk di dalamnya Undang-Undang tentang Desa. Pentingnya UU Desa disampaikan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi seperti tertuang dalam Keterangan Pemerintah tertanggal 2 April 2012 berikut ini: “Undang-Undang tentang Desa bertujuan hendak mengangkat Desa pada posisi subjek yang terhormat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal lain adalah bahwa pengaturan Desa akan menentukan format Desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal. Penguatan kemandirian Desa melalui Undang-Undang tentang Desa sebenarnya juga menempatkan Desa sebagai subjek pemerintahan dan pembangunan yang betul-betul berangkat dari bawah (bottom up)”.

Dalam proses pembahasan, Pemerintah dan DPR punya satu pandangan bahwa aturan mengenai Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 sudah tidak memadai. Fraksi Partai Golkar, seperti disampaikan Ibnu Munzir, menyampaikan pandangan yang relevan mengenai urgensi kelahiran UU Desa tersendiri. Pandangan Partai Golkar disampaikan pada 11 Desember 2013, yang pada intinya menyebut tiga hal. Pertama, pengaturan tentang Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 terlalu umum sehingga dalam banyak hal pasal-pasal tentang Desa baru bisa dijalankan setelah lahir PP atau Perda yang cenderung membuat implementasi kewenangan ke Desa bergantung banyak kepada kecepatan Pemda. Kedua, UU No. 32 Tahun 2014 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara

pemerintah, Pemda, dan Desa. Ketiga, Desain kelembagaan Pemerintahan Desa belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan Desa.

Senada dengan Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Amanat Nasional menyampaikan pandangan tentang pentingnya UU Desa, sebagaimana dibacakan H. Totok Daryanto pada 11 Desember 2003, berikut : “Undang-Undang tentang Desa sangat diperlukan untuk memberdayakan masyarakat Desa dalam perspektif komprehensif yang bisa membuat Desa mampu mengembangkan diri dengan segala potensi yang ada di dalamnya. Dalam konteks tersebut, Undang-Undang tentang Desa harus memberikan legitimasi atau kewenangan bagi Desa untuk mengatur dirinya sendiri”. Alasan ini tertuang dalam UU Desa, yang pada pokoknya menjelaskan bahwa pengaturan selama ini belum cukup melindungi kepentingan masyarakat desa.

Peraturan tentang Desa menghadapi tantangan terbesarnya ketika berhadapan dengan jumlah desa yang sangat banyak di Indonesia. Hukum sudah tidak lagi mampu mengimbangi laju perkembangan utamanya berkaitan dengan eksistensi desa termasuk masyarakat adat di dalamnya terhadap perkembangan zaman sehingga menimbulkan kesenjangan sosial, pada akhirnya akan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Pembentuk Undang-Undang Desa merasa perlu untuk mencantumkan poin penting yang perlu dijelaskan selain dasar Pemikiran, asas pengaturan, dan materi muatan. Tujuan ini sebenarnya berhubungan dengan pentingnya pengaturan Desa dengan undang-undang tersendiri. Tujuan ini dilandasi Pemikiran pembentuk undang-undang agar UU Desa diselaraskan

dengan konstitusi, yaitu ‘penjabaran lebih lanjut Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Ketika menyampaikan “pendapat mini” atas RUU Desa, Fraksi PPP secara khusus juga menyinggung tujuan tersebut. Menurut Fraksi PPP ada lima tujuan UU Desa, yaitu (i) pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap otonomi asli yang bersumber dari hak asal usul sehingga Desa terdiri atas Desa dan Desa adat; (ii) keinginan membentuk Pemerintahan Desa yang modern, yaitu professional, efisien dan efektif, terbuka dan bertanggung jawab. Namun Desa juga tetap memelihara nilai-nilai lokal sekaligus bisa mengikuti perkembangan zaman; (iii) adanya semangat meningkatkan pelayanan publik agar lebih berkualitas untuk menjawab tuntutan karena masyarakat semakin cerdas; (iv) mengakselerasi pembangunan untuk memajukan dan menyejahterakan masyarakat agar Desa tidak ditinggalkan penduduknya; dan (v) pemberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pembangunan di pedesaan. Sedangkan dalam Penjelasan Umum UU Desa, tujuan pengaturan tentang Desa adalah :

1. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya NKRI.
2. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Melestarikan dan memajukan adat

8. Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Sebelum membahas terkait kedudukan peraturan desa, penulis menegaskan terlebih dahulu bahwa peraturan desa yang dimaksud dalam tulisan ini fokus pada peraturan desa saja sebagai salah satu jenis dari 3 (tiga) jenis peraturan di Desa. Berdasarkan Pasal 69 ayat (1) UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa dinyatakan bahwa jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa.

Dalam perspektif yuridis formal, peraturan desa bukan bagian dari produk hukum daerah. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, produk hukum daerah berbentuk peraturan meliputi peraturan daerah atau nama lainnya, peraturan kepala daerah (perkada), peraturan bersama kepala daerah, peraturan DPRD, dan berbagai keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan kepala badan kehormatan DPRD. Konsekuensinya pembentukan peraturan desa tidak mengacu kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014. Hal ini sejalan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana Peraturan Desa tidak masuk dalam produk hukum daerah. Hal ini bertolak belakang dengan Pasal 7 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa peraturan desa merupakan bagian dari Peraturan Daerah (artinya : produk hukum daerah) yang termasuk jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Apabila peraturan desa tidak termasuk dalam produk

hukum daerah atau pun bagian dari Peraturan Daerah, dimanakah kedudukan peraturan desa?

Ditinjau dari berbagai peraturan perundang-undangan, peraturan desa memiliki kedudukan yang berbeda-beda. Hal ini dapat dilihat dari tabel 1 berikut ini:

Tabel 1
Kedudukan Peraturan Desa
Ditinjau dari Peraturan Perundang-Undangan Terkait

No	Dasar Hukum	Kedudukan Peraturan Desa
1	UU No 10 tahun 2004*) (Pasal 7 ayat (2) huruf c)	Termasuk jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, bagian dari peraturan daerah
2	UU No. 32 Tahun 2004 *) (Pasal 209, 211 dan 212)	Diakui keberadaan peraturan desa yang dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa bersama kepala desa namun tidak menjelaskan kedudukan peraturan desa.
3	UU No. 12 tahun 2011 (Pasal 8)	Tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan namun merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-perundangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.
4	UU No. 6 Tahun 2014 (Pasal 1 angka 7)	Sebagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati BPD.

5	UU No. 23 Tahun 2014	Tidak diakomodir hanya mengatur tentang desa.
6	PP No. 43 Tahun 2014 Pasal 83 s/d Pasal 84	Tidak diakomodir hanya mengatur tata cara penyusunan peraturan desa.

*) sudah tidak berlaku lagi.

Dari tabel tersebut di atas dapat diketahui bahwa peraturan desa dapat dilihat dari 2 (dua) aspek yaitu sebagai produk hukum dan produk politik. UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memandang peraturan desa sebagai produk hukum, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memandang peraturan desa sebagai produk politik bukan produk hukum. Sementara UU Nomor 6 tahun 2014 melihat peraturan desa sekaligus dua sisi baik sebagai produk hukum maupun sebagai produk politik. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak diakomodir kedudukan peraturan desa. Sebagai turunan dari UU No. 6 tahun 2014, PP 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa memandang Peraturan Desa sebagai produk hukum namun lebih menitikberatkan kepada peraturan desa sebagai produk politik (tata cara penyusunan peraturan desa).

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Desa tidak disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, kedudukan Peraturan Desa sebenarnya masih termasuk peraturan perundang-undangan. Hal ini

didasarkan pada ketentuan Pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011: “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.”

Diakuinya keberadaan peraturan desa dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (formal), dipertegas dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal ini menunjukkan bahwa kedudukan peraturan desa sebagai suatu produk hukum. Konsekuensinya, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal ini dalam menyusun peraturan desa harus memperhatikan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Perpu;
- d. Peraturan Pemerintah;

- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Konsekuensi lainnya sebagai produk hukum, berdasarkan Pasal 69 ayat (2) UU No. 6 Tahun 2014, peraturan desa tidak boleh merugikan kepentingan umum. Kepentingan umum yang dimaksud dalam penjelasan umum angka 7 UU No. 6 Tahun 2014 meliputi :

- a. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; dan
- e. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan, serta gender.

Dalam hal ini, apabila peraturan desa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, pemerintah kabupaten/kota dapat membatalkan peraturan desa tersebut berdasarkan Pasal 115 huruf e UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan bahwa salah satu pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah melakukan evaluasi dan pengawasan peraturan desa dan penjelasan Pasal 115 huruf e UU No. 6 tahun 2014 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “pengawasan” adalah termasuk di dalamnya pembatalan

Peraturan Desa.

Berdasarkan Pasal 64 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan:

1. Penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.
2. Ketentuan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Dengan demikian pembentukan peraturan desa sebagai suatu produk hukum (peraturan perundang-undangan), harus mengacu kepada teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Namun untuk proses pembentukan peraturan desa mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengundangan diatur khusus dengan mengacu kepada UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Bahkan dalam Pasal 115 huruf b UU No. 6 tahun 2014 dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa antara lain memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa.

Sebagai sebuah produk politik, berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan

Pembangunan Desa. Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa.

Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa. Dengan mengacu kepada asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) maka seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 1 angka 1 UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Selanjutnya peraturan desa dalam proses pembentukannya sebagai produk politik berdasarkan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa jo PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa sebagai berikut:

1. Tahapan Perencanaan:

- Usulan peraturan desa dapat diajukan oleh Kepala Desa (pasal 26 ayat (2) UU No. 6 tahun 2014) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) (Pasal 62 huruf a UU No. 6 tahun 2014 jo Pasal 83 ayat (1) dan ayat (2) PP 43 th 2014)

- Rancangan peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa (pasal 69 ayat (9) UU No. 6 tahun 2014) dan masyarakat desa berhak memberikan masukan terhadap rancangan peraturan desa (pasal 69 ayat (10) UU No. 6 tahun 2014 jo Pasal 83 ayat (3) PP No.43 Tahun 2014).

2. Tahapan Pembahasan:

Rancangan Peraturan Desa dibahas oleh kepala desa dan BPD (pasal 55 huruf a UU N0. 6 tahun 2014 jo Pasal 83 ayat (4) PP No.43 Tahun 2014).

3. Tahapan Penetapan:

Peraturan Desa ditetapkan oleh kepala desa (Pasal 69 ayat (3) UU No. 6 tahun 2014) jo Pasal 84 ayat (1) dan (2) PP No. 43 Tahun 2014).

4. Tahapan Pengundangan:

Peraturan Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh Sekretaris Desa (Pasal 69 ayat (11) UU No. 6 tahun 2011 jo Pasal 84 ayat (3) PP No.43 Tahun 2014).

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Kedudukan peraturan desa berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 pasal 8 Ayat (1) dan (2), merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan di akui keberadaannya. Dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi lahirnya peraturaa desa yaitu berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan

pengertian desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, yang berwenang 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. Dari definisi tersebut, sebetulnya desa merupakan bagian penting bagi keberadaan bangsa Indonesia. Penting karena desa merupakan satuan terkecil dari bangsa ini yang menunjukkan keragaman Indonesia. Selama ini terbukti keragaman tersebut telah menjadi kekuatan penyokong bagi tegak dan eksisnya bangsa. Dengan demikian penguatan desa menjadi hal yang tak bisa ditawar dan tak bisa dipisahkan dari pembangunan bangsa ini secara menyeluruh.

B. Saran

1. Dalam menjalankan peraturan desa para pemangku jabatan harus menjalin komunikasi dengan baik tentang pengaturan desa agar terlaksananya otonomi desa sesuai dengan yang diharapkan berpegang pada prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik.
2. Sistem perundang-undangan di Indonesia harusnya dilakukan sesuai dengan kedudukannya masing-masing seperti yang sudah tertuang di dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan agar setiap peraturan yang ada dapat terlaksana sebagaimana mestinya dan mencegah terjadinya benturan didalam pelaksanaan setiap peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2010, *Politik Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika
- Armen Yasir, 2007, *Hukum Perundang-Undangan*, Bandar Lampung : Universitas Lampung
- Aziz Syamsuddin, 2012, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-undang*, Jakarta : Sinar Grafika
- Bambang Sunggono, 2002, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada
- Eddi Handono, 2005, *Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa*, Bandung : FPPM
- G.J. Wolhoff, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta : Refika Aditama
- HAW Widjaja, 2004, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, Jakarta : Raja Grafindo
- HAW Widjaja, 2003, *Pemerintahan Desa/Marga*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- Jan Michiel Otto, 2010, dkk dikutip dalam Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Jakarta : Rajawali Pers
- Maria Farida indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta : Kanisius
- Muhammad Husen Rifai, 2016 “*Pengujian Peraturan Desa Dalam Sistem Peraturan Perundangan-Undangan*”, Universitas Lampung
- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung : Nusa Media
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 2009, *Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Bandung : Citra Aditya Bakti
- Rajab, D. 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- R. Bintaro, 1989, *Dalam Interaksi Desa – Kota dan Permasalahannya*, Jakarta : Ghalia Indonesia

Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung : Mandar Madju

Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta : Rajawali Pers

Zaimul Bahri, 2014, *Struktur dalam Metode Penelitian Hukum*, Bandung : Angkasa

Undang-undang

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

