

**KEWENANGAN PENGUJIAN PERATURAN DESA
DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN
DI INDONESIA**

SKRIPSI

*Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum*

Oleh:

TITO ANDRIANSYAH
NPM. 1806200238



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2023**



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menyebarkan surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<https://fahum.umsu.ac.id> ✉ fahum@umsu.ac.id [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KARTU BIMBINGAN
SKRIPSI MAHASISWA**

NAMA : TITO ANDRIANSYAH
NPM : 1806200238
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEWENANGAN PENGUJIAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

PEMBIMBING : Muhammad Syukran Yamin Lubis, S.H., CN., M.Kn

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	PARAF
20/03/2023	Revisi daftar isi	
27/03/2023	Pencambahan isi materi	
06/04/2023	Penambahan bab 3	
11/04/2023	Perbaikan Abstrak	
09/05/2023	Pergantian bab 2	
11/05/2023	Pergantian sub judul bab 3	
13/05/2023	Penambahan kesimpulan	
15/05/2023	Pencambahan daftar pustaka	
19.5.23	ace d. hitungkau	

Diketahui Dekan

Dosen Pembimbing

(Dr. Faisal, S.H., M.Hum)

(M. Syukran Yamin Lubis, S.H., CN., M.Kn)

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Dia mensyaratkan surat ini agar diucapkan
nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum@umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#) [umsu.ac.id](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

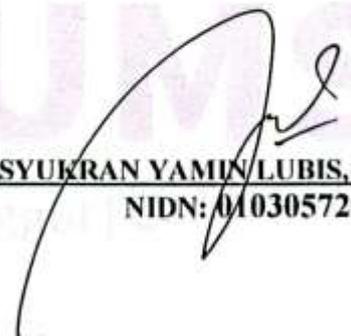
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : TITO ANDRIANSYAH
NPM : 1806200238
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEWENANGAN PENGUJIAN PERATURAN DESA
DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN DI
INDONESIA

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 19 Mei 2023

DOSEN PEMBIMBING


M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn
NIDN: 0103057201





UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Ela mengabdikan surat ini agar disebarkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fumsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

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

NAMA : TITO ANDRIANSYAH

NPM : 1806200238

PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA

JUDUL SKRIPSI : KEWENANGAN PENGUJIAN PERATURAN DESA
DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN DI
INDONESIA

PENDAFTARAN : 13 Juli 2023

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

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

PEMBIMBING

M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn
NIDN: 0103057201





UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Dia menjabat surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

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 Senin, Tanggal 17 Juli 2023, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : TITO ANDRIANSYAH
NPM : 1806200238
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEWENANGAN PENGUJIAN PERATURAN DESA
DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN DI
INDONESIA

Dinyatakan : (A-) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Memuaskan
() 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

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

Sekretaris

Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
2. M. IQBAL, S.Ag., M.H
3. M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn

1.

2.

3.





UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **TITO ANDRIANSYAH**
NPM : **1806200238**
Program : **Strata – I**
Fakultas : **Hukum**
Program Studi : **Ilmu Hukum**
Bagian : **Hukum Tata Negara**
Judul Skripsi : **KEWENANGAN PENGUJIAN PERATURAN DESA
DALAM SISTEM 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, Mei 2023

Saya yang menyatakan



TITO ANDRIANSYAH

ABSTRAK

KEWENANGAN PENGUJIAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

TITO ANDRIANSYAH

Peraturan yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan desa pertama kali dimuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Desa praja disebut dengan keputusan desa praja. Pada masa Orde Baru, peraturan desa tidak dikenal karena tingkat desa hanya dikenal Keputusan Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Keputusan Desa kemudian melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, berubah nama menjadi Peraturan Desa. Peraturan desa ditetapkan berkaitan dengan konsekuensi penyelenggaraan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, atau dalam rangka melaksanakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa setempat. Artinya, undang-undang tersebut menunjukkan bahwa, produk hukum peraturan desa diakui keberadaannya sebagai suatu perangkat dasar legitimasi penyelenggaraan pemerintahan desa, dengan kata lain peraturan desa disusun sebagai acuan dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan di Desa.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, dimana keseluruhan data atas materi penelitian bersumber dari riset kepustakaan (*library research*) bidang ilmu hukum yang relevan dengan judul dan rumusan yang mengngakat permasalahan tentang bagaimana kedudukan peraturan desa dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, proses pembentukan peraturan desa di Indonesia, dan kewenangan pengujian peraturan desa di Indonesia.

Hasil penelitian dan pembahasan dalam penelitian ini didapati bahwa untuk melanjutkan keberlangsungan pembangunan di desa maka perangkat desa sebagai pihak yang diberikan kewenangan oleh negara untuk memimpin masyarakat desa membutuhkan suatu sistem kebijakan untuk menyerap aspirasi masyarakat desa yang nantinya akan menjadi inspirasi bagi pembentukan sebuah peraturan desa. Hal-hal apa saja yang nantinya dibutuhkan oleh masyarakat desa akan terlaksanakan didalam peraturan desa ini. Namun sebuah produk peraturan desa dalam substansinya tidaklah boleh bertentangan dengan khierarki perundang-undangan di Indonesia yang berada di atasnya. Dan jika ada, maka sudah menjadi kewenangan eksklusifnya bagi Gubernur dan atau Bupati selaku kepala daerah mereview untuk dilakukan revisi bagi penyempurnaannya. Peraturan desa tersebut dibuat tiada lain adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakatnya.

Kata Kunci: Proses Pembentukan, kedudukan Peraturan Desa, dan Kewenangan Pengujian.

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 Wagito dan Ibunda saya Nr. Sri Mulyati, S.Keb yang telah memberikan inspirasi dan motivasi kepada penulis.
2. Bapak Prof. Dr. Agussani, M.AP selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H selaku Wakil Dekan I dan Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Bapak Andryan, S.H., M.H selaku Kepala Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

6. Bapak Muhammad Syukran Yamin Lubis, S.H., CN., M.Kn selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang banyak sekali membantu penulis/peneliti dalam menyelesaikan dan menyempurnakan isi skripsi saya ini.
7. Seluruh Dosen Pengajar dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah membantu kami mendapatkan informasi dan urusan kampus.
8. Dan terima kasih kepada teman-teman: M. Ananda Rizki Lubis, Agung Maha Syahputra, Aminurrasyid, dan Aidil Sipahutar, serta seluruh teman-teman lainnya stambuk 2018 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 2023

Penulis

TITO ANDRIANSYAH
NPM. 1806200238

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
1. Rumusan Masalah	4
2. Faedah Penelitian	4
B. Tujuan Penelitian	5
C. Defenisi Operasional.....	5
D. Keaslian Penelitian	8
E. Metode Penelitian	11
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	11
2. Sifat Penelitian	11
3. Sumber Data	12
4. Alat Pengumpulan Data	14
5. Analisis Data	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Penjelasan umum tentang peraturan perundang-undangan	16
B. Pengertian Umum Tentang Desa	26
C. Peraturan Desa	27
D. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan	32
E. Kewenangan Uji Materiil Peraturan Desa	38

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Perundang-
Undangan di Indonesia 43
- B. Proses Pembentukan Peraturan Desa Di Indonesia 53
- C. Kewenangan Pengujian Peraturan Desa di Indonesia..... 63

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

- A. Kesimpulan 72
- B. Saran 74

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Negara Indonesia adalah negara hukum, yang dimaksud negara hukum adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel).¹

Negara Indonesia memiliki lembaga-lembaga penegak hukum yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, guna untuk memudahkan dalam mewujudkan negara yang aman, adil, dan sejahtera. Didalam penegakan hukum setiap negara yang menganut paham negara hukum, terdapat tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).²

Indonesia sebagai negara hukum dinamis, esensinya adalah hukum nasional Indonesia harus tampil akomodatif, adaptif dan progresif. Akomodatif artinya mampu menyerap, menampung keinginan masyarakat yang dinamis. Makna hukum seperti ini menggambarkan fungsinya sebagai pengayom, pelindung masyarakat. Adaptif, artinya mampu menyesuaikan dinamika perkembangan jaman, sehingga tidak pernah usang. Progresif, artinya selalu

¹ Penjelasan Pasal 1 Ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Panduan Pemasayarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2014, Sekretariat Jendral MPR RI, Cetakan Ketigabelas, Jakarta, halaman 68

berorientasi kemajuan, perspektif masa depan. Makna hukum seperti ini menggambarkan kemampuan hukum nasional untuk tampil dalam praktiknya mencairkan kebekuan-kebekuan dogmatika. Hukum dapat menciptakan kebenaran yang berkeadilan bagi setiap anggota masyarakat.³

Hukum menetapkan apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan ataupun dilarang. Sasaran hukum yang hendak dituju bukan hanya orang yang nyata berbuat melawan hukum, melainkan juga perbuatan hukum yang kemungkinan akan terjadi, dan kepada alat perlengkapan negara untuk bertindak menurut hukum. Sistem bekerjanya hukum yang demikian itu menerapkan salah satu bentuk dari penegakan hukum yang berlaku di Indonesia.

Proses pembangunan dapat menimbulkan kemajuan dalam kehidupan masyarakat, selain itu dapat juga mengakibatkan perubahan kondisi sosial masyarakat seperti Peraturan Desa Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia. Dimana diketahui dalam sejarah perkembangan dan pertumbuhan perundang-undangan di Indonesia, Peraturan Desa merupakan kebijakan perundang-undangan yang termasuk dalam urutan khierarki perundang-undangan di Indonesia.

Desa menurut definisi universal, adalah sebuah aglomerasi permukiman di area perdesaan (rural). Di Indonesia, istilah desa adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan, yang dipimpin oleh Kepala Desa.⁴

³ http://www.academia.edu/8838989/Indonesia_sebagai_negara_hukum, Diakses Pada 22 September 2022 Pukul 21.20 WIB

⁴ Icuik Rangga Bawono. 2019. *Optimalisasi potensi desa di Indonesia*. PT. Grasindo. Jakarta halaman 1

Sebuah desa merupakan kumpulan dari beberapa unit pemukiman kecil yang disebut kampung atau dusun.

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-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.⁵

Demikian selanjutnya kita dapat memeberikan masukan untuk membantu memecahkan masalah sosial baik untuk masyarakat perkotaan maupun masyarakat pedesaan. Pemerintah telah memeberikan bantuan dalam hal pengembangan desa. Pembangunan itu dilaksanakan dalam rangka imbalan kewajiban yang serasi antara pemerintah dengan masyarakat desa. Pemerintah memberikan bimbingan, pembinaan, pengarahan, pengawasan, dan bantuan teknis, serta bantuan lainnya untuk meningkatkan swadaya gotong royong masyarakat untuk selanjutnya dapat berkembangsendiri sesuai dengan tingkat perkembangan desa dari Desa Swadaya ke Desa Swakarya dan Desa Swasembada.

Berdasarkan hal inilah pada akhirnya membuat ketertarikan bagi penulis untuk dapat meneliti lebih lanjut secara mendalam dalam penelitian ini tentang bagaimana mekanisme dan kedudukan peraturan desa di Indonesia dengn judul: “Kewenangan Pengujian Peraturan Desa Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia”.

⁵ Lihat UU no 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

1. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia?
- b. Bagaimana proses pembentukan Peraturan Desa di Indonesia?
- c. Bagaimana kewenangan pengujian Peraturan Desa di Indonesia?

2. Faedah Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

- a. Secara teoritis, penelitian skripsi ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian untuk meningkatkan dan mengembangkan ilmu pengetahuan serta menambah wawasan khususnya di bidang ilmu hukum baik dalam konteks teori dan asas-asas hukum, serta memperdalam mengenai aspek hukum terhadap Kewenangan Pengujian Peraturan Desa Dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia.
- b. Secara praktis, penulisan skripsi ini diharapkan dapat menjadi sumbangsih dan bahan masukan terhadap perkembangan hukum positif dan memberikan sumbangan pemikiran untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi praktisi hukum terutama institusi hukum terhadap pengetahuan dan pemahaman tentang Kewenangan Pengujian Peraturan Desa Dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia.

B. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian harus tergambar secara tegas apa yang hendak dicapai di dalam melaksanakan penelitian tersebut. Tujuan penelitian harus bertitik tolak dari permasalahan. Bahkan harus terlihat tegas jika permasalahan ada 3 (tiga) maka tujuan penelitian pun harus 3 (tiga). Ketiga hal tersebutlah yang menjadi pokok permasalahan yang intisarinnya harus terlihat pada kesimpulan.⁶

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia
- b. Untuk mengetahui proses pembentukan Peraturan Desa di Indonesia
- c. Untuk mengetahui kewenangan pengujian Peraturan Desa di Indonesia.

C. Defenisi Operasional

1. Peraturan Perundang-Undangan adalah 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.⁷
2. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. Peraturan Desa (Perdes) merupakan kerangka hukum kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di lingkup desa.

⁶ Ida Hanifah Dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima, halaman 16

⁷ <https://paralegal.id/pengertian/peraturan-perundang-undangan/> diakses: Oktober 2022

Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa dengan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum.⁸

Pengujian terhadap Peraturan Desa sama dengan pengujian terhadap Peraturan Perundang-undangan. biasa dilakukan pada Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. (Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) Peraturan Desa sebagai salah satu bentuk Peraturan Perundang-undangan merupakan landasan dan produk hukum dalam Pemerintahan Desa yang tetap diakui keberadaannya⁶ meskipun tidak tercantum dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan. Secara langsung berarti pembentukan Peraturan Desa haruslah sesuai dengan kaidah dan aturan yang telah diatur dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, namun di sisi lain menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Desa adalah sub-ordinasi dari kabupaten dan Peraturan Desa merupakan aturan pelaksana dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sehingga harus mendapat pengawasan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

3. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan adalah suatu proses untuk menguji keabsahan prosedur dan materi muatan suatu peraturan

⁸ <https://www.masterplandes.com/kak/penyusunan-rancangan-peraturan-desa-raperdes/>
Oktober 2022

perundang-undangan sehingga sesuai ataukah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁹

Bersumber dari kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar tersebut maka, dalam hal terdapat muatan suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.¹⁰

Sementara itu Peraturan Desa sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan pengujian secara materiil oleh Mahkamah Agung jika materi muatan dalam Peraturan Desa tersebut tidak sesuai dengan norma dalam Peraturan Perundang-undangan.¹¹

Peraturan Desa dalam bentuk *executive review* berupa pengawasan dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada Bupati atau Walikota untuk mengawasi Peraturan Desa dan dapat membatalkannya apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau kepentingan umum.¹²

Perbedaan antara keduanya adalah permohonan pengujian hak uji materi pada peraturan perundang-undangan dan peraturan desa adalah: pada pengujian hak uji materi biasanya dimohonkan oleh para praktisi, akademisi hukum, dan atau masyarakat pemerhati hukum, kemudian di ujikan oleh Mahkamah Agung, dan jika memang hasil uji peraturan perundang-undangan sesuai dengan yang menjadi inti pokok gugatan

⁹ <https://www.google.com/Pengujian+Peraturan+Perundang-Undangan>. Oktober 2022

¹⁰ Lihat Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

¹¹ <https://www.jurnalius.ac.id/article>. Diakses: Maret 2023. Pukul. 14.00 WIB.

¹² <https://jurnalkonstitusi.mkri.id>. Diakses: Maret 2023. Pukul. 14.00 WIB.

tersebut dilakukan perubahan maka Mahkamah Agung-lah yang berhak memutuskan perubahan tersebut, namun jika tidak maka Mahkamah Agung akan menolak gugatan permohonan pengujian hak uji materi yang dimohonkan oleh pihak-pihak. Selanjutnya pada peraturan desa, mekanisme terhadap permohonan pengujian hak uji materi ini sama bisa diajukan ke Mahkamah Agung, namun pengawasan atas peraturan desa tersebut diberikan kewenangan kepada Bupati atau Walikota untuk mengawasi Peraturan Desa dan dapat membatalkannya apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau kepentingan umum.

D. Keaslian Penelitian

Untuk melihat keaslian dari skripsi yang saya susun dengan judul “Kewenangan Pengujian Peraturan Desa Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia”

Bahwasanya belum dilakukan penulisan skripsi dengan judul di Fakultas Hukum di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, meskipun disisi lain terdapat judul yang hampir sama namun substansinya berbeda. Penulis meneliti skripsi ini berdasarkan literatur-literatur yang diperoleh dipergustakaan, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan informasi eksistensi dari peraturan desa yang tidak lagi terdapat dalam khierarki perundang-undangan di Indonesia. Padahal keberadaaan dari peraturan desa ini sangat penting bagi pengaturan wilayah pedesaan untuk waktu jangka panjang bagi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat desa.

Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh penelitian sebelum, ada dua judul yang hampir sama dengan penelitian dalam penelitian dalam penulisan skripsi, antara lain:

1. Dwi Wahyudi. 2019. Mekanisme Pelaksanaan Pembuatan Peraturan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Dalam Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di Desa Sukoharjo 03 Barat, Kecamatan Sukoharjo, Kabupaten Pringsewu). Di dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Keberadaan desa sendiri saat ini diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Tujuan penelitian ini ialah untuk mengetahui mekanisme pelaksanaan pembuatan peraturan desa di Desa Sukoharjo 3 Barat, Kabupaten Pringsewu dan padangan Fiqh Siyâsah terhadap mekanisme pelaksanaan pembuatan Peraturan Desa Sukoharjo 03 Barat Penelitian ini menggunakan metode *Field Research* dengan pendekatan kualitatif, bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis mekanisme pelaksanaan pembuatan peraturan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dengan cara mengumpulkan data melalui observasi dan wawancara dengan pihak terkait. Dari hasil penelitian ternyata bahwa Pemerintah Desa Sukoharjo 3 Barat dalam mekanisme pelaksanaan pembuatan peraturan desa tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Diman dalam implementasinya tidak diikut sertakan dalam pembuatan peraturan desa.

2. Adi Pratama Putra. 2020. Mekanisme Pembentukan Peraturan Desa Oleh Badan Permusyawaratan Desa Di Desa Selat Kecamatan Pemayung Kabupaten Batangharim. Badan Permusyawaratan desa (BPD) adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi pemerintahan desa dan sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah Mekanisme Pembentukan Peraturan Desa oleh Badan Permusyawaratan Desa di desa selat. Kendala-kendala apa saja yang ditemui dalam pembentukan Perdes di desa selat, serta solusi dari setiap kendala yang timbul dalam pelaksanaan pembentukan peraturan desa tersebut. Metode Penelitian yang digunakan adalah kualitatif selanjutnya mengelompokan informasi kemudian melakukan interpretasi untuk memberikan makna setelah analisis serta melihat kesenjangan Peraturan Perundang-undangan dalam kenyataannya tidak sesuai dengan ketentuannya. Dari hasil penelitian dalam Pembentukan Peraturan desa di Desa Selat belum sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 peraturan daerah kabupaten Batanghari, pembentukan dan mekanisme penyusunan peraturan desa terjadi ketidakseimbangan dalam pelaksanaan dan penerapan peraturan yang telah dibuat, disebabkan oleh Kurangnya sumber daya manusia pelatihan dari pemerintahan pusat guna dan kurangnya wadah aspirasi masyarakat dalam pembuatan peraturan desa.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu faktor suatu permasalahan yang akan dibahas, dimana metode penelitian merupakan cara yang memiliki tujuan untuk mencapai penelitian ilmiah, sesuai dengan rumusan permasalahan dan tujuan penelitian.

Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak yang harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Istilah “metodologi” berasal dari kata “metode” yang berarti “jalan ke”. Terhadap pengertian metodologi, biasanya diberikan arti-arti sebagai logika dari penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur dan teknik penelitian.¹³ Maka metode penelitian yang dilakukan meliputi:

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yang dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif, yang bertujuan untuk melakukan penelitian berdasarkan sumber kepustakaan yang dipadukan dengan observasi lapangan sehingga menjadi rangkaian kalimat-kalimat yang dirangkum sedemikian rupa.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, penelitian deskriptif merupakan metode penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasi objek sesuai dengan apa adanya, bertujuan untuk memberikan data hasil dari meneliti suatu keadaan atau fakta-fakta yang ada dilingkup masyarakat yang akan dideskripsikan dengan jelas agar dapat diterima dan dipahami oleh pembaca dan

¹³Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Peress, halaman 5.

dapat menggambarkan bagaimana Kewenangan Pengujian Peraturan Desa Dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia.

3. Sumber Data

Sumber data yang dapat digunakan dalam melakukan penelitian hukum yang berlaku di Fakultas Hukum UMSU terdiri dari :

- a. Data yang bersumber dari Hukum Islam: yaitu Al-Quran dan Hadist (Sunah Rasulullah SAW). Data yang bersumber dari hukum Islam tersebut lazim disebut pula sebagai data kewahyuan, dalam rangka pengalaman catur dharma perguruan tinggi muhammadiyah yaitu salah satunya adalah “menanamkan dan mengamalkan nilai nilai ajaran Al Islam dan Kemuhammadiyah”, maka setiap mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU) dalam melaksanakan penelitian hukum (baik penelitian hukum normatif maupun penelitian hukum empiris) wajib mencantumkan rujukan minimal 1 (satu) surah Al quran dan 1 (satu) hadist Rasulullah SAW sebagai dasar dalam mengkaji dan menganalisa dan menjawab permasalahan yang akan diteliti.

Adapun surat pada Al Qur'an yang bersesuaian dengan penelitian ini ada terdapat dalam Surat An Nisa, ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ
وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى
اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ٥٩

Terjemahannya: Taatilah Allah, Rasul dan Pemimpin di Antara Kamu. "Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu.

- b. Data sekunder; yaitu data pustaka yang mencakup dokumen dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku buku teks, kamus kamus hukum, jurnal jurnal hukum, dan komentar komentar atas putusan pengadilan.

Kemudian data sekunder yang digunakan untuk melakukan penelitian ini menggunakan bahan hukum yakni:

- 1) Bahan hukum primer, antara lain bahan-bahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, catatan-catatan risalah resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, misalnya kajian akademik yang diperlukan dalam pembuatan suatu rancangan peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan daerah¹⁴, Dalam hal ini peneliti menggunakan bahan-bahan primer sebagai berikut:
 - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
 - Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Desa praja

¹⁴ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, halaman 47

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
 - Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, peraturan desa
 - Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang desa
- 2) Bahan Hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian¹⁵.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti: kamus hukum, ensklopedia, kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris, surat kabar, internet dan lain sebagainya.

4. Alat Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan alat pengumpul data berupa studi kepustakaan atau melalui penelusuran literatur (*library research*) yang dilakukan di perpustakaan yaitu perpustakaan dalam melakukan metode studi dokumentasi, penulis hanya menganalisa benda-benda tertulis seperti buku-buku literatur terkait.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*: Edisi Revisi, halaman 181.

5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yaitu dimana data yang diperoleh dalam studi kepustakaan (*library research*) atas bahan hukum akan diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa sehingga dapat disajikan dalam bentuk penulisan yang lebih sistematis guna mencapai target yang diinginkan berupa analisis hukum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penjelasan umum tentang peraturan perundang-undangan

Sistem perundang-undangan suatu negara tidak akan lepas dari sistem hukum yang berlaku di suatu negara, karena “Peraturan Perundang-undangan” sebagai hukum tertulis merupakan esensi atau bagian yang sangat penting dari “sistem hukum” dari negara hukum (modern) yang demokratis.

Dalam aspek kesejarahan, sistem hukum tidak lepas dari konsep negara, konsep negara hukum, dan sistem pemerintahan, yang berkembang dan dipraktikkan sejak zaman Yunani Purba sampai sekarang (abad 21). Sistem peraturan perundang-undangan erat kaitannya dengan sistem hukum, karena peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis merupakan bagian/unsur dari sistem hukum yang secara universal terdiri atas *structure, substance dan culture*.¹⁶ Artinya, suatu sistem adalah seperangkat komponen, elemen, unsur atau sub sistem dengan segala atributnya yang satu sama lain saling berkaitan, pengaruh mempengaruhi dan saling tergantung, sehingga keseluruhannya merupakan suatu kesatuan yang terintegrasi serta mempunyai peranan atau tujuan tertentu.

Dari pengertian di atas, maka sistem peraturan Perundang-undangan adalah satu kesatuan dari seluruh peraturan perundang-undangan yang satu sama lain saling berhubungan dan merupakan sub-sub sistem yang terintegrasi

¹⁶ Machmud Aziz. 2010. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5. halaman 118.

dalam satu kesatuan yang bulat dan tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya.

Oleh karena itu, keberadaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk membentuk suatu ketentuan yang baku dan memberikan pedoman pasti mengenai tata cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan 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.

1. Pengertian peraturan perundang-undangan.

Pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (2) telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, menyatakan: Peraturan Perundang-undangan 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.

Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang

berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.¹⁷

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (legislation, wetgeving, atau gesetgebung) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:¹⁸

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

2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal beberapa asas umum, antara lain:¹⁹

- a. Undang-undang tidak berlaku surut. Asas ini dapat dibaca dalam Pasal 13 Algemene Bepalingen van Wetgeving (selanjutnya disebut A.B.) yang terjemahannya berbunyi sebagai berikut: “Undang-undang hanya mengikat untuk masa mendatang dan tidak mempunyai kekuatan yang berlaku surut.

¹⁷ Muhammad Afdhal Askar. 2021. *Hukum badan usaha milik desa; tinjauan tentang partisipasi Masyarakat di Desa Kadur*. Dot Plus Publisher. Riau. halaman 17

¹⁸ Muhamad Sadi Is dkk. 2021. *Hukum Administrasi Negara*. Prenanda Group. Jakarta. halaman 30

¹⁹ Ni'matul Huda, 2019, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusamedia, Bandung, halaman 12

Pasal 1 Ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana, yang berbunyi sebagai berikut: “Tiada peristiwa dapat dipidana, kecuali atas dasar kekuatan suatu aturan perundang-undangan pidana yang mendahulukan.” Artinya dari asas ini adalah, bahwa undang-undang hanya boleh dipergunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut, dan terjadi setelah undang-undang dinyatakan berlaku.

- b. Undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat. Makna asas ini adalah sebagai berikut: 1) adanya kemungkinan isi undang-undang menyimpang dari Undang-Undang Dasar; dan 2) Hakim atau siapapun juga tidak mempunyai hak uji materiil terhadap undang-undang tersebut. Hak tersebut hanya dimiliki oleh si pembuat Undang-undang.
- c. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan (asas *welvarstaat*).
- d. Undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan undang-undang yang lebih rendah (*lex superiori derogate lex inferiori*).

Menurut asas ini bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam mengatur hal yang sama.

Konsekuensi hukum asas *lex superiori derogate lex inferiori* ialah:

- a) undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi

mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula; b) undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi;²⁰ c) perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya. Tidak ditaatinya asas tersebut akan dapat menimbulkan ketidak-tertiban dan ketidakpastian dari sistem perundang-undangan. Bahkan dapat menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran perundang-undangan.²¹

- e. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*).

Menurut asas ini apabila ada dua macam ketentuan peraturan perundangan yang setingkat atau kedudukannya sama dan berlaku dalam waktu yang bersamaan serta saling bertentangan, maka hakim harus menerapkan atau menggunakan yang khusus sebagai dasar hukum, dan mengesampingkan yang umum.²²

- f. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang terdahulu (*lex posteriori derogate lex priori*). Maksudnya adalah undang-undang atau peraturan yang terdahulu (lama) menjadi tidak berlaku apabila penguasa yang berwenang

²⁰ Umar Said Sugiarto, 2013, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, halaman 62.

²¹ Amiroeddin Sjarif, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, halaman 78-79

²² Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Op.cit, hlm.64

memberlakukan undang-undang atau peraturan yang baru dalam hal mengatur objek yang sama, dan kedudukan undang-undang atau peraturannya sederajat.²³

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni:²⁴

- a. kejelasan tujuan; adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang undangan yang berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan; adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; adalah bahwa setiap Peraturan Perundang undangan dibuat karena memang benar benar dibutuhkan

²³ *Ibid.*, hlm.64-65.

²⁴ Lihat Penjelasan Pasal 5 dan 6 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan

dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- f. kejelasan rumusan; dan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang undangan.

Materi muatan yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas-asas meliputi:

- a. pengayoman; adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. kemanusiaan; adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

- c. kebangsaan; adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. kekeluargaan; adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. kenusantaraan; adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. bhinneka tunggal ika; adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. keadilan; adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang undangan'. harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang undangan tidak boleh

berisi hal hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau; adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan; adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

3. Hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat pada hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), jenis-jenis peraturan perundang-undangan yaitu terdiri atas:²⁵

- 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;

²⁵ Lihat Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

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

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu 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. Tidak hanya itu, pada Pasal 8 ayat (2) Undang UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa terdapat Peraturan Perundang-undangan tersebut yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Tata urutan peraturan perundang-undangan sering dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law*. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi

lagi, dan seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).²⁶

Berdasarkan hal tersebut maka norma yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tingkatannya. Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam system norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu Norma Dasar tersebut dikatakan *pre-supposed*.²⁷

B. Pengertian Umum Tentang Desa

Desa atau yang disebut dengan nama lain²⁸ merupakan struktur pemerintahan asli bagi bangsa Indonesia yang telah ada sejak zaman dahulu kala, bahkan sebelum penjajah Belanda masuk ke Indonesia. Secara historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa (*nation state*) ini terbentuk, dengan institusi yang otonom dan memiliki tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Karena itu, sistem hukum yang diterapkan di desa adalah khas, asli Indonesia dan bukan merupakan konsep yang diadopsi dari luar.²⁹

²⁶ Nikmatul Huda. *Op.Cit* halaman 23

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Desa merupakan istilah yang dikenal di wilayah Jawa dan Madura. Di luar daerah tersebut, desa disebut dengan Gampong (Aceh), Huta (tanah Batak), Nagari (Minangkabau), Marga (Sumatera Selatan) dan sebagainya. Dewasa ini, istilah desa biasa dipakai sehingga sudah menjadi istilah yang bersifat umum. Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), halaman 492

²⁹ Ateng Syafruddin dan Suprin Na'a. 2010. *Republik Desa*. Alumni. Bandung. halaman 4-6.

Dengan tingkat keragaman yang tinggi, membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling konkret atau merupakan entitas pemerintahan yang langsung berhubungan dengan rakyat. Dengan demikian, Desa merupakan “kaki” dari Pemerintah Republik Indonesia.³⁰ Dalam artian, bahwa tidak ada pemerintahan negara republik ini, bilamana tidak ada pemerintahan desa, karena pemerintahan desalah yang paling bersentuhan secara langsung dengan rakyat, atau setidaknya secara historis, bangunan pemerintahan desa yang terlebih dahulu bereksistensi daripada pemerintahan negara. Hal ini menyebabkan desa memiliki arti sangat strategis sebagai basis penyelenggaraan pelayanan publik dan memfasilitasi pemenuhan hak-hak publik rakyat lokal. Apalagi, Sekitar 65% penduduk Indonesia bermukim di daerah pedesaan. Sisanya sekitar 35% berada di wilayah perkotaan. Saat ini jumlah desa di Indonesia sebanyak 74.754 dan pada tahun 2017 ini diperkirakan akan ada penambahan sekitar 200 desa baru.³¹

C. Peraturan Desa

Peraturan yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan desa pertama kali dimuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Desa pra

³⁰ Moh. Yamin. 2014. Dalam pidatonya di hadapan BPUPKI yang antara lain mengatakan “tetapi yang perlu kita tegaskan di sini, yaitu bahwa desa-desa negeri-negeri, warga-warga dan lainnya menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia dan di tengah-tengah pemerintahan atasan (pemerintah pusat) dan bawahan (pemerintah desa), kita pusatkan pemerintahan daerah. Dikutip dari, Ni’matul Huda, Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatandan Gagasan Penyempurnaan). Yogyakarta : FH-UII Press, halaman 2.

³¹ “Tahun 2017 bertambah 200 desa”, <http://www.nkriberbagi.com/2017/01/tahun-2017-bertambah-200-desa.html>, diakses Maret 2023. Ironisnya dari jumlah desa yang sangat banyak tersebut, data kasar yang tersedia menunjukkan bahwa hanya ada sekitar 20 ribu desa yang berjalan secara efektif, sementara angka sebesar 42 ribu desa tidak efektif. Efektivitas ini terutama diukur dengan keberadaan kantor desa, kelengkapan perangkat desa, pelayanan administrasi, jam kantor, pendataan, peraturan desa, rancangan anggaran desa, dan lain-lain.

disebut dengan keputusan desa praja.³² Pada masa Orde Baru, peraturan desa tidak dikenal karena tingkat desa hanya dikenal Keputusan Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.

Keputusan Desa kemudian melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, berubah nama menjadi Peraturan Desa. Peraturan desa ditetapkan berkaitan dengan konsekuensi penyelenggaraan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, atau dalam rangka melaksanakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa setempat.³³ Artinya, undang-undang tersebut menunjukkan bahwa, produk hukum peraturan desa diakui keberadaannya sebagai suatu perangkat dasar legitimasi penyelenggaraan pemerintahan desa, dengan kata lain peraturan desa disusun sebagai acuan dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan di Desa.

Di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, peraturan desa didudukan menjadi salah satu jenis peraturan perundang-undangan di dalam hierarki yang digolongkan ke dalam salah satu bentuk peraturan daerah. Hal ini kemudian hari diakui sebagai sebuah kesalahan karena peraturan desa berbeda dengan peraturan daerah sehingga di dalam Undang-Undang tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 peraturan desa dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi tetap diakui keberadaannya sebagai salah satu jenis

³² Yando Zakaria dan Abih Tandeh. 2000. *Masyarakat Desa di Bawah Rezim Orde Baru*, Jakarta Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat. halaman 25.

³³ Ryan Aprilianto, Aminuddin Kasim, Leli Tibaka, *Kedudukan Peraturan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jurnal Legal Opinion, Volume 6, No. 3, 2018, halaman 251-252.

peraturan perundang-undangan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Terbentuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mencabut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini menyatakan dalam Bab III mengenai jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan jenis dan hierarki peraturan perundangundang yang berlaku di Indonesia sebagai suatu peraturan perundang-undangan.³⁴

Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia, pengaturan desa telah melalui berbagai macam peraturan perundang-undangan. Sejak zaman kemerdekaan hingga saat ini pengaturan desa dalam berbagai undang-undang dan Penetapan Presiden adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah;
- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- 3) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- 4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;

³⁴ Idham. 2022. *Perda Tata Ruang Dalam Dimensi Pengelolaan Sumber Daya Agraria dan Sumber Daya Alam*. Alumni. Bandung. halaman 179

- 5) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (disempurnakan);
- 6) Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 (disempurnakan) tentang DPRD Gotong Royong dan Sekretariat Daerah;
- 7) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- 8) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja;
- 9) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- 10) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
- 11) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- 12) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 13) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan
- 14) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Dikeluarkannya pengaturan desa dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dan diatur dalam dalam undang-undang tersendiri, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka eksistensi desa semakin mengalami penguatan secara normatif dilihat dari berbagai macam aspek yaitu kedudukan desa, jenis desa, kewenangan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, hak-hak masyarakat desa, peraturan desa, keuangan dan aset desa, pembangunan desa dan

sebagainya. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 cukup memberikan angin segar bagi masa depan kemandirian desa.³⁵

Sejalan dengan penguatan desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Undang-Undang Desa) dan peraturan pelaksanaannya, telah membuat kedudukan dan peranan peraturan desa menjadi semakin penting dalam roda penyelenggaraan pemerintahan desa. Apabila kita membaca Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa, yang merupakan salah satu peraturan pelaksanaan Undang-Undang Desa, maka nampak sekali peraturan desa menjadi instrument utama dan ujung tombak dalam pelaksanaan pemerintahan desa. Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa menjelaskan terkait dengan pengawasan dan pembinaan hanya berupa evaluasi dan klarifikasi.³⁶

Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota memiliki tanggung jawab terkait dengan pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintahan Desa yang telah tercantum di dalam undang-undang. Salah satunya adalah terkait dengan pengawasan dan pembinaan terhadap produk hukum Desa dalam hal ini Peraturan Desa.

Untuk menjalankan tugas dan wewenangnya, Pemerintah Desa dan BPD perlu membentuk suatu peraturan yang berbentuk Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa. Peraturan Desa yang berbentuk rancangan Peraturan Desa, memuat hal tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja

³⁵ Didik G. Suharto, 2016. *Membangun Kemandirian Desa*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta halaman 25

³⁶ Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa

Desa (APBDes), tata ruang, pungutan, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa sesuai dengan Pasal 69 ayat 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.³⁷

D. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Desa tidak disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan akan bertentangan dengan apa yang dimaksud Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dimana ketika peraturan desa dikategorikan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dijadikan objek pengujian Mahkamah Agung. Hal tersebut dianggap tidak realistis karena akan membebani Mahkamah Agung dengan tugas-tugas yang sangat banyak. 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 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 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

³⁷ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Peraturan Desa

yang setingkat”.³⁸

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menganut asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Asas ini mengandung arti bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan yang menyatakan 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”.³⁹

Gunarto Suhardi⁴⁰ bahwa yang dimaksudkan kedudukan adalah keberadaan, posisinya dan kemandiriannya lembaga tersebut dihadapkan dengan lembaga lainnya. Hal ini dikuatkan dengan pendapat Soebagio dan Slamet Supriatna yang mengatakan bahwa berbicara mengenai kedudukan tidak lain membicarakan keberadaan. Jadi, masalah kedudukan peraturan desa tidak lain adalah masalah keberadaan peraturan desa dalam sistem perundang-undangan dan struktur pemerintahan (organisasi kenegaraan).⁴¹

Bila melihat ketentuan Pasal 1 angka 2 UU 12/2011 tentang definisi peraturan perundang-undangan disebutkan “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara

³⁸ *Ibid*, halaman 255.

³⁹ *Ibid*. halaman 256.

⁴⁰ Sadjijono, 2008. *Seri Hukum Kepolisian, Polri dan Good Governance*, Surabaya, Laksbang Mediatama. halaman 67.

⁴¹ *Ibid*. halaman 68.

umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.” Menurut Maria Farida⁴² menetapkan peraturan desa sebagai peraturan perundang-undangan adalah tidak tepat, dan tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU 32/2004. Dengan pendapat tersebut bukan berarti bahwa badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama kepala desa tidak boleh atau tidak dapat membentuk suatu Peraturan Desa atau nama lainnya, badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama kepala desa tetap dapat membentuk suatu peraturan desa, yang bersifat mengatur (dan mengikat secara umum), dalam arti peraturan di bidang penyelenggaraan pemerintahan saja, tetapi tidak sebagai peraturan perundang-undangan.

Eksistensi peraturan desa dalam perkembangannya tidak untuk melaksanakan otonomi, namun hanya sebagai instrumen untuk melaksanakan fungsi pemerintahan di desa. Fungsi pemerintahan tersebut berasal dari tugas-tugas pembantuan yang berasal dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi yaitu kabupaten/kota, sedangkan kedudukan peraturan desa menurut UU 12/2011 adalah di bawah peraturan yang lebih tinggi sesuai hierarki Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, atau peraturan desa dapat dibentuk sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau bisa juga dibentuk berdasarkan kewenangan.⁴³

⁴² Jendi Taraja Simamora dkk, PATIK: Jurnal Hukum Volume 08 Nomor 02, Agustus 2019 Page : 85 – 99 p-issn : 2086 – 4434 PATIK : Hukum Untuk Perdamaian dan Kesejahteraan Masyarakat Page 85 Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen. 2019

⁴³ Bagus Oktafian Abrianto, 2011. *Eksistensi Peraturan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan dan Perundang Undangan Di Indonesia*, Yuridika. Surabaya, halaman 245.

Kewenangan Uji Materi Terhadap Peraturan Desa Ditinjau Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan. Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memberikan penafsiran berbeda mengenai letak atau kedudukan Peraturan Desa. Hal ini disebabkan karena Peraturan Desa tidak lagi di cantumkan sebagai salah satu hierarki Peraturan Perundang-undangan. Terhadap Peraturan Desa yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, Pemerintah Kabupaten/Kota dapat melakukan pengujian terhadap Peraturan Desa melalui pengawasan yang dikenal dengan Executive Review, sedangkan kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang dimiliki oleh Mahkamah Agung yang dikenal dengan Judicial Review.

Peraturan Desa berdasarkan Undang- Undang sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, keberadaannya diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang menentukan bahwa Peraturan Desa termasuk salah satu dari peraturan perundang-undangan,⁴⁴ ditegaskan lagi dalam Pasal 7 ayat (2) bahwa Peraturan Daerah salah satunya adalah berupa Peraturan Desa. Hal ini menunjukkan bahwa desa yang seharusnya memiliki pola peraturan yang tersendiri menjadi sama dengan peraturan yang lainnya. Pencabutan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang

⁴⁴ Indonesia, Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Nomor 10 Tahun 2004, Pasal 7 ayat (1).Jenis dan hierarki peraturan perundang- undangan adalah (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, (2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang, (3)

Pembentukan Peraturan Perundang- undangan, memberikan penafsiran berbeda mengenai letak atau kedudukan Perades.

Hal ini disebabkan karena Peraturan Desa tidak dicantumkan sebagai salah satu hierarki Peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi, meskipun pada Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah dengan tegas menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 8 ayat (1) masih memperluas cakupan dari jenis Peraturan Perundang- undangan.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Desa sebagai salah satu bentuk Peraturan Perundang-undangan merupakan landasan dan produk hukum dalam Pemerintahan Desa yang tetap diakui keberadaannya meskipun tidak tercantum dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan. Secara langsung berarti pembentukan Peraturan Desa haruslah sesuai dengan kaidah dan aturan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, namun di sisi lain menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, desa adalah sub-ordinasi dari kabupaten dan Peraturan Desa merupakan aturan pelaksana dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sehingga harus mendapat pengawasan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Hal tersebut di atas sesuai dengan ketentuan Pasal 84 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Tentang Desa, dimana Peraturan Desa yang telah diundangkan disampaikan kepada Bupati/Walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan. Inilah yang

kemudian diatur lebih lanjut dalam Permendagri nomor 111 Tahun 2015 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa, yang disebut dengan Klarifikasi.

Dalam sistem hukum di Indonesia, sebuah produk perundang-undangan dapat dilakukan pengujian untuk mengetahui apakah materi muatan produk perundang-undangan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya ataukah bertentangan dengan peraturan yang lainnya. Sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pengujian perundang-undangan dapat dilakukan oleh dua lembaga negara. Pengujian Undang- Undang terhadap Undang-Undang Dasar dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi,⁴⁵ sedangkan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang (Peraturan Pemerintah sampai tingkat Peraturan Daerah) terhadap Undang-Undang dilakukan pengujian oleh Mahkamah Agung.⁴⁶ Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah suatu Peraturan Desa sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan pengujian secara materiil oleh Mahkamah Agung jika materi muatan dalam Peraturan Desa tersebut tidak sesuai dengan norma dalam Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan rumusan tersebut, Peraturan Desa dapat diajukan pengujian baik secara formil maupun materil kepada Mahkamah Agung jika memang bertentangan dengan Undang-Undang, dalam hal ini yakni apabila Peraturan Desa bertentangan dengan Undang-Undang yang menjadi dasar pengujian di

⁴⁵ Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24C ayat (1).

⁴⁶ Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24A ayat (1).

Mahkamah Agung, bukan bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Di sisi lainnya, Peraturan Desa sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan yang pembentukan harus berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota apabila materi muatan di dalamnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Undang-Undang sampai dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) dapat dibatalkan oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota apabila materi muatannya dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan uraian di atas dan dengan dikeluarkannya Peraturan Desa dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, maka penulis ingin melakukan penelitian secara normatif berkaitan dengan Peraturan Desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Desa.

E. Kewenangan Uji Materiil Peraturan Desa

Peraturan Desa berdasarkan Undang-Undang sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, keberadaannya diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang menentukan bahwa Peraturan Desa termasuk salah satu dari peraturan perundang-undangan,⁴⁷ ditegaskan lagi dalam Pasal 7 ayat (2) bahwa Peraturan Daerah salah

⁴⁷ Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Nomor 10 Tahun 2004, Pasal 7 ayat (1). Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, (2) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (3) Peraturan Pemerintah, (4) Peraturan Presiden, (5) Peraturan Daerah.

satunya adalah berupa Peraturan Desa. Hal ini menunjukkan bahwa desa yang seharusnya memiliki pola peraturan yang tersendiri menjadi sama dengan peraturan yang lainnya. Pencabutan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memberikan penafsiran berbeda mengenai letak atau kedudukan Perdes.⁴⁸ Hal ini disebabkan karena Peraturan Desa tidak dicantumkan sebagai salah satu hierarki Peraturan Perundang-undangan.⁴⁹ Akan tetapi, meskipun pada Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah dengan tegas menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 8 ayat (1) masih memperluas cakupan dari jenis Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Desa sebagai salah satu bentuk Peraturan Perundang-undangan merupakan landasan dan produk hukum dalam Pemerintahan Desa yang tetap diakui keberadaannya⁵⁰ meskipun tidak tercantum dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan. Secara langsung berarti pembentukan Peraturan Desa haruslah sesuai dengan kaidah dan aturan yang telah diatur dalam Undang-

⁴⁸ Lanang sakti. Kewenangan Pengawasan Dan Pengujian Terhadap Peraturan Desa Dari Perspektif Peraturan Perundang-undangan. Jurnal IUS /Vol IV/Nomor 2 /Agustus 2016. halaman 166

⁴⁹ Indonesia, Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 7 ayat (1). Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, (2) Ketetapan Majelis Perwakilan Rakyat, (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (4) Peraturan Pemerintah, (5) Peraturan Presiden, (6) Peraturan Daerah Provinsi, (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

⁵⁰ Indonesia, Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 8 ayat (2).

Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, namun di sisi lain menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, desa adalah sub-ordinasi dari kabupaten dan Peraturan Desa merupakan aturan pelaksana dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sehingga harus mendapat pengawasan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Hal tersebut di atas sesuai dengan ketentuan Pasal 84 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Tentang Desa, dimana Peraturan Desa yang telah diundangkan disampaikan kepada Bupati/Walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan. Inilah yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Permendagri nomor 111 Tahun 2015 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa, yang disebut dengan Klarifikasi.⁵¹

Dalam sistem hukum di Indonesia, sebuah produk perundang-undangan dapat dilakukan pengujian untuk mengetahui apakah materi muatan produk perundang-undangan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya ataukah bertentangan dengan peraturan yang lainnya. Sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pengujian perundang-undangan dapat dilakukan oleh dua lembaga negara. Pengujian Undang- Undang terhadap Undang-Undang Dasar dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi,⁵² sedangkan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang (Peraturan Pemerintah sampai tingkat Peraturan Daerah) terhadap Undang-Undang dilakukan pengujian oleh

⁵¹ *Ibid.* halaman 167

⁵² Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24C ayat (1).

Mahkamah Agung.⁵³ Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah suatu Peraturan Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24C ayat (1). Desa sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan pengujian secara materiil oleh Mahkamah Agung jika materi muatan dalam Peraturan Desa tersebut tidak sesuai dengan norma dalam Peraturan Perundang-undangan.⁵⁴

Berdasarkan rumusan tersebut, Peraturan Desa dapat diajukan pengujian baik secara formil maupun materil kepada Mahkamah Agung jika memang bertentangan dengan Undang-Undang, dalam hal ini yakni apabila Peraturan Desa bertentangan dengan Undang-Undang yang menjadi dasar pengujian di Mahkamah Agung, bukan bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Di sisi lainnya, Peraturan Desa sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan yang pembentukan harus berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota apabila materi muatan di dalamnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Undang-Undang sampai dengan Peraturan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) dapat dibatalkan oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota apabila materi muatannya dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi..

Berdasarkan uraian di atas dan dengan dikeluarkannya Peraturan Desa dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, maka penulis ingin melakukan penelitian secara normatif berkaitan dengan Peraturan Desa sebagai salah satu

⁵³ Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24A ayat (1).

⁵⁴ *Ibid.* halaman 167

jenis peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Desa.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia.

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 instrument berjalannya kekuasaan di Negara Indonesia secara adil dan benar.

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.

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 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.”

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 social budaya masyarakat desa setempat.⁵⁵ Dengan demikian, peraturan desa juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵⁶

Dari penjelasan Pasal 55 Ayat (3) PP 72/2005 di atas terlihat jelas bahwa 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) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terdiri dari:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁵⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Pasal 55 Ayat (3)

⁵⁶ *Ibid*, Pasal 55 Ayat (4)

- 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 Undang-Undang sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 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 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, peraturan desa tidak lagi masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dinamika

norma dari ketentuan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut merupakan dinamika norma vertikal, artinya dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas.⁵⁷ Sehingga norma hukum yang ada di bawah mendasarkan pada norma hukum di atasnya.

Dengan mengaitkan ketentuan Pasal 7 Ayat (1) dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 serta Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 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) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 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,

⁵⁷ Bagir Manan. 2007. “Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional” (makalah yang disampaikan 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. halaman 11.

dan mandate.⁵⁸ 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 kewenangan, sebagaimana dapat dicermati melalui hubungan Pasal 206 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 7 Ayat (1) dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan Pasal 55 Ayat (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005. Melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 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.

⁵⁸ Philipus M. Hadjon. 2010. *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta. halaman 20-21

Kedudukan peraturan desa semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 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) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 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 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 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.

Menempatkan peraturan desa di bawah peraturan daerah berarti menempatkan desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Hal ini tidak dapat dipungkiri. Mengutip pendapat Bagir Manan, bahwa semestinya pemerintahan desa menjadi bagian integral pemerintahan daerah. Adanya pandangan tentang pemisahan dipengaruhi oleh pikiran mengenai “mempertahankan keaslian desa”, suatu pendekatan yang keliru. Berhadapan dengan pandangan pertama di atas,

Bagir manan menafsirkan maksud pembentuk Undang-Undang Dasar mempertahankan pemerintahan desa justru bukan dalam semangat agar desa tetap asli menjalankan fungsi pemerintahan tradisional sebagai masyarakat hukum adat. Mempertahankan pemerintahan desa dimaksudkan untuk menjamin kehadiran satuan pemerintahan yang dekat dengan rakyat.⁵⁹

Hal ini sejalan pula dengan pendapat H.A.W. Widjaja, bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah, dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan (ujung tombak) dalam pelayanan kepada masyarakat, dan menjadi tonggak strategis untuk keberhasilan semua program.⁶⁰

Pemerintahan desa tetaplah menjadi subsistem atau bagian dari pemerintahan dan khususnya pemerintah daerah. Selain pendapat Bagir Manan dan H.A.W Widjadja di atas, Beberapa ketentuan dalam UU No. 6 Tahun 2014 menggambarkan secara jelas tentang hal itu, diantaranya dikutip sebagai berikut:

- 1) Desa berkedudukan di kabupaten/kota;⁶¹
- 2) Pemerintah dan pemerintah daerah dapat melakukan penataan desa.⁶²

Penataan dimaksud dapat berupa pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan penetapan desa.

⁵⁹ Bagir Manan, 1994. *Hubungan Antara Pusat dengan Daerah Menurut UUD 1945 (Jakarta : Sinar Harapan*, halaman 158-159, dikutip dari Wafia Dhesinta, “Hubungan Desa dengan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan daerah”, https://www.academia.edu/12118458/hubungan_desa_dengan_pemerintahan_pusat_dan_pemerintahan_daerah, diakses: Maret 2023 Pukul. 16.00 WIB.

⁶⁰ HAW, Widjadja. 2014. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*. Jakarta : RajaGrafindo Persada.

⁶¹ Indonesia, “Undang-Undang tentang Desa”, *loc.cit.*, Pasal 5.

⁶² *Ibid.* Pasal 7 ayat (4).

- 3) Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud dalam dalam Peraturan Daerah.⁶³ Rancangan Peraturan daerah dimaksud harus diajukan dan disetujui oleh Gubernur.⁶⁴ sebelum diundangkan, peraturan daerah tersebut harus mendapatkan nomor registrasi dari Gubernur dan kode desa dari Menteri;⁶⁵
- 4) Kewenangan desa meliputi:⁶⁶
 - 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.
 - e. Walaupun kewenangan huruf a dan huruf b memberikan nuansa otonomi desa (otonomi asli), namun kewenangan desa pada huruf c dan d jelas menunjukkan desa sebagai subsistem (berada di bawah) dari pemerintah dan pemerintah daerah.
- 5) Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib:⁶⁷

⁶³ *Ibid.* Pasal 14

⁶⁴ *Ibid.* Pasal 15 dan Pasal 16.

⁶⁵ *Ibid.* Pasal 17 ayat (1).

⁶⁶ *Ibid.* Pasal 19.

⁶⁷ Indonesia, "Undang-Undang tentang Desa", *loc.cit.* Pasal 27.

- a. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
- b. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
- c. Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
- d. Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.⁶⁸

Dalam hal sanksi administrative sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.⁶⁹

- 6) Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa.⁷⁰

Atas dasar inilah maka Pada tanggal 18 Desember 2013, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia telah mengesahkan Rancangan Undang-Undang Desa menjadi Undang-Undang Desa Nomor 06 Tahun 2014 Tentang

⁶⁸ *Ibid.* Pasal 28 ayat (1)

⁶⁹ *Ibid.* Pasal 28 ayat (2)

⁷⁰ *Ibid.* Pasal 112 ayat (1)

Desa, dan sekaligus meletakkan kembali kedudukannya sebagai Peraturan Perundang-undangan selain dari peraturan perundang-undangan yang terdapat di dalam hierarki sesuai Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Paradigma yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam memandang peraturan desa sudah tidak dapat dipertahankan lagi. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memang lahir sebelum terbitnya Undang-Undang Desa, sehingga suasana kebathinan yang meliputi undang-undang tersebut mungkin menganggap kurang penting eksistensi dari peraturan desa. Namun seiring dengan penguatan berbagai aspek tentang desa melalui Undang-Undang Desa dan peraturan pelaksanaannya, maka sebagai pembaharuan hukum ke depan, sudah sepatutnya untuk meninjau kembali Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terkait dengan reposisi peraturan desa. Menurut penulis, kedudukan peraturan desa perlu dimasukkan atau ditegaskan kembali ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan menempatkan hierarki peraturan desa di bawah peraturan daerah kabupaten/kota.

Dengan demikian pula, norma kabur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terkait dengan nomenklatur peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa yang tidak jelas maksudnya ini dapat diakhiri.

B. Proses pembentukan Peraturan Desa di Indonesia.

Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif. Masyarakat desa memiliki hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa. Peraturan Desa yang mengatur kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan

kewenangan berskala lokal dalam pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Badan Permusyawaratan Desa. dapat menyusun dan mengusulkan rancangan Peraturan Desa, kecuali untuk rancangan Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa, dan rancangan Peraturan Desa tentang Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APBDes. Rancangan Peraturan Desa dapat diusulkan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa kepada pimpinan Badan Permusyawaratan Desa BPD untuk ditetapkan sebagai rancangan Peraturan Desa usulan Badan Permusyawaratan Desa.

Pemetaan bentang, dari bentang sosial, budaya, ekonomi, lingkungan, teknologi, hingga sumber daya manusia diperlukan dalam menyusun Rancangan Peraturan Desa. Pemetaan lingkungan tersebut membantu penyusunan ruang lingkup peraturan desa, membentuk konsep, visi, dan misi dari sebuah desa, dan membantu dalam menentukan strategi serta arahan yang dimuat dalam peraturan desa. Proses yang panjang dalam penyusunan Peraturan Desa seringkali membutuhkan pendampingan dari para tenaga ahli yang berkompeten di bidang penyusunan dokumen peraturan dan perencanaan desa. Untuk itu diperlukan penyusunan Rancangan Peraturan Desa sebagai perangkat dasar legitimasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai fungsi pengendali pemerintahan dan pembangunan di desa.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan organisasi yang berfungsi sebagai badan yang menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggotanya adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Badan Permusyawaratan Desa mempunyai peran yang besar dalam membantu Kepala Desa untuk menyusun perencanaan desa dan pembangunan desa secara keseluruhan. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi: a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Dalam melaksanakan kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga legislasi (menetapkan kebijakan desa) dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bersama Kepala Desa. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja pemerintah desa yang memiliki kedudukan sejajar dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan Desa, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Sebagai lembaga legislasi, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki hak untuk menyetujui atau tidak terhadap kebijakan desa yang dibuat oleh Pemerintah Desa. Lembaga ini juga dapat membuat rancangan peraturan desa untuk secara bersama-sama Pemerintah Desa ditetapkan menjadi peraturan desa. Disini terjadi mekanisme check and balance system dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang lebih demokratis.

Sebagai lembaga pengawasan, Badan Permusyawaratan Desa memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi kebijakan desa, Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa serta pelaksanaan keputusan Kepala Desa. Selain itu, dapat juga dibentuk lembaga kemasyarakatan desa sesuai kebutuhan desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.

Perencanaan pembangunan desa merupakan perencanaan pembangunan yang masyarakat sendiri, dari dan untuk masyarakat sendiri, dengan pengarahan, bimbingan, bantuan, dan pembinaan serta pengawasannya dilakukan oleh pemerintah. Jadi, dengan proses pembangunan yang seperti ini apa yang menjadi harapan dan keinginan masyarakat desa dapat terpenuhi dan diwujudkan dalam bentuk nyata berlandaskan musyawarah. Musyawarah merupakan salah satu asas dasar negara Indonesia. Musyawarah pembangunan yang diadakan oleh Pemerintah Desa disebut Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa dalam penjelasannya pada Buku 1 tentang Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa/Kelurahan tahun 2008 adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (*stakeholder*) menyepakati rencana kegiatan untuk tahun anggaran berikutnya. Musrenbang desa/kelurahan dilakukan setiap bulan Januari untuk menyusun rencana kegiatan tahunan desa dengan mengacu/ memperhatikan kepada rencana pembangunan jangka menengah desa (RPJM Desa) yang sudah disusun.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang bermakna, akan membangun kesepahaman tentang kepentingan dan kemajuan desa, dengan memotret potensi dan sumber-sumberpembangunan yang tersedia baik dari dalam desa sendiri maupun dari luar desa. Musrembang adalah forum publik perencanaan (program) yang diselenggarakan oleh lembaga publik yaitu pemerintah desa/kelurahan bekerjasama dengan warga dan para pemangku kepentingan. Penyelenggaraan musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) merupakan salah satu tugas pemerintah desa/kelurahan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Badan Permusyawaratan Desa adalah merupakan lembaga yang ada di desa yang memiliki tugas dan fungsi yang strategis bagi kelancaran kegiatan pelaksanaan pembangunan desa apalagi dikaitkan dengan kondisi masyarakat pedesaan yang memiliki dinamika dan kehidupan yang sangat tinggi dalam demokrasi. Selain itu juga kehadiran BPD telah memberikan ruang gerak yang sangat positif dalam konfigurasi (wujud) demokrasi khususnya bagi masyarakat desa dengan menyalurkan aspirasi politiknya. Sebagai lembaga independen/ lembaga social dalam tata pemerintahan desa. Badan Permusyawaratan Desa sebagai suatu lembaga legislasi dan sebagai parlemen desa membawa nuansa baru dalam menggerakkan partisipasi rakyat desa dalam kehidupan demokrasi. Hal ini akan mencerminkan dari wujudnya kesadaran masyarakat terhadap tanggung jawabnya bagi kelangsungan masa depan desa mereka walaupun mungkin akan terjadi perbedaan diantara mereka.

Melalui Badan Permusyawaratan Desa masyarakat desa mulai menyadari betapa pentingnya kehadiran mereka terhadap Pemerintah Desa. Adat istiadat mulai rujuk yang dulunya dianggap tidak penting kini digali untuk mendukung kelancaran pelaksanaan pembangunan desa.

Jika dilihat, diamati tentang peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengayomi adat istiadat, maka sesungguhnya sangat membantu pemerintah desa khususnya dalam kelestarian ekosistem, kegiatan pembangunan, penggalian potensi desa, bahkan pengaruh pada proses pembuatan peraturan desa bersama dengan Kepala Desa.

Peran Badan Permusyawaratan Desa sangat besar dalam menyangkut penggalangan aspirasi karena dengan hadirnya Badan Permusyawaratan Desa, maka aspirasi masyarakat sudah mulai dimunculkan buktinya masyarakat desa sudah memiliki keberanian dalam melakukan pengawasan serta meminta lembaga pertanggungjawaban dari kepemimpinan Kepala Desa selama masa tugasnya.

Untuk menjalankan tugas dan wewenangnya, Pemerintah Desa dan BPD perlu membentuk suatu peraturan yang berbentuk Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa. Peraturan Desa yang berbentuk rancangan Peraturan Desa, memuat hal tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), tata ruang, pungutan, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa sesuai dengan Pasal 69 ayat 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.⁷¹

⁷¹ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Peraturan Desa

Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan dan mendapat masukan dari masyarakat desa. Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah adalah menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, serta tugas pembantuan. Pemerintahan Daerah menganut asas residualitas⁷² dalam menjalankan kewenangan dan tugasnya. Berbeda dengan hal tersebut, kedudukan Pemerintahan Desa menggunakan asas rekognisi dan asas subsidiaritas. Ini sesuai dengan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 3.

Asas rekognisi adalah pengakuan terhadap hak asal usul.⁷³ Bisa diartikan juga asas rekognisi adalah pengakuan dan penghormatan Negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, yang tidak lain adalah desa.⁷⁴ Artinya negara mengakui secara utuh Desa adalah merupakan kesatuan hukum adat dan merupakan bagian dari system ketatanegaraan Indonesia.

Selain mengakui secara utuh bahwa Desa memiliki hak asal usul, Pemerintahan Desa dalam memutus atau pengambilan suatu kebijakan harus sesuai dengan kepentingan masyarakat Desa. Hanya Desa tersebut yang dapat memutus dan mengambil keputusan sesuai dengan asas subsidiaritas. Asas subsidiaritas yaitu penetapan kewenangan yang berskala lokal dan pengambilan

⁷² Asas Residualitas yang mengikuti asas desentralisasi menegaskan bahwa seluruh kewenangan dibagi habis antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan terakhir di tangan pemerintah kabupaten/kota.

⁷³ Lihat penjelasan tentang asas rekognisi di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁷⁴ Sutoro Eko. 2014. *Kedudukan & Kewenangan Desa, Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme (ACCESS) Tahap II*, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta. halaman 7

keputusan secara lokal guna kepentingan masyarakat Desa.⁷⁵ Pemerintah tidak bisa melakukan campur tangan terhadap kewenangan lokal Desa, melainkan melakukan dukungan dan fasilitasi terhadap Desa.⁷⁶

Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk selalu membina dan mengawasi kinerja dari Pemerintah Desa. Dalam melaksanakan kewajibannya pemerintah daerah dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah. Dan bentuk dari pembinaan, pengawasan dan pemberdayaan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah mengatur.

Dalam pembentukan sebuah Peraturan Desa, peranan dari Pemerintahan Daerah diatur di dalam Pasal 112 sampai dengan 115 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam bentuk pembinaan dan pengawasan. Bagaimana pengawasan dari Pemerintahan Daerah dalam perancangan atau pembentukan Peraturan Desa secara tepat dan benar sesuai dengan nilai-nilai dan norma peraturan perundang-undangan. Bagaimana pengawasan yang optimal dan efektif terhadap pembentukan sebuah Peraturan Desa. Bagian Hukum Sekretariat Daerah adalah pihak yang sesuai dengan bidangnya, artinya memiliki peranan terhadap pengawasan terhadap pembentukan Peraturan Desa.

Bagian Hukum Sekretariat Daerah memiliki peranan sangat penting terhadap pengawasan pembentukan Peraturan Desa. Karena jenis produk hukum ini termasuk jenis produk hukum yang relatif baru dan masih belum terlalu populer di kalangan masyarakat. Maka dari itu peran Pemerintah Daerah adalah

⁷⁵ Lihat penjelasan tentang asas subsidiaritas di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

⁷⁶ Sutoro Eko. *Op.Cit.* halaman 9

melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap proses pembentukan Peraturan Desa tersebut agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, terkait dengan pengawasan dan pembinaan tercantum dalam pasal 84. Yang mana pada intinya setelah Peraturan Desa selesai dibentuk harus disampaikan kepada Bupati/Walikota untuk dijadikan bahan evaluasi atau klarifikasi.

Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa menjelaskan terkait dengan pengawasan dan pembinaan hanya berupa evaluasi dan klarifikasi.⁷⁷

Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota memiliki tanggung jawab terkait dengan pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintahan Desa yang telah tercantum di dalam undang-undang. Salah satunya adalah terkait dengan pengawasan dan pembinaan terhadap produk hukum Desa dalam hal ini Peraturan Desa. Dalam hal ini Bagian Hukum Sekretariat Daerah adalah pihak yang sesuai dengan bidangnya dalam mengawasi dan melakukan pembinaan ke Desa khususnya pembuatan Peraturan Desa. Bentuk pengawasan yang bersifat preventif harus mulai dioptimalkan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah. Pengawasan Preventif artinya pengawasan ini dilakukan diawal dan sifatnya mencegah, memiliki fungsi agar mencegah adanya kekurangan dan kekeliruan yang terjadi dalam pembentukan Peraturan Desa. Maka dari itu yang bisa direkomendasikan oleh peneliti agar pengawasan yang dilakukan bisa optimal dan efektif.

⁷⁷ Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa

C. Kewenangan pengujian Peraturan Desa di Indonesia

Mengacu pada ketentuan Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Desa berkedudukan di bawah Peraturan Kepala Desa, karena yang dimaksud sebagai jenis peraturan perundang-undangan dalam Pasal 1 Ayat (1) tersebut adalah Peraturan Kepala Desa bukan Peraturan Desa. Padahal, Peraturan Kepala Desa merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Desa karena berisi materi pelaksana peraturan Desa, sehingga kedudukannya berada di bawah Peraturan Desa. Namun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa Kedudukan Peraturan Desa adalah satu tingkat dibawah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang dibentuk oleh Bupati/Walikota bersama dengan DPRD Kabupaten/Kota, dan berada setingkat diatas Peraturan Kepala Desa yang dibentuk oleh Kepala Desa.

Peraturan Desa satu tingkat dibawah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, bukan dalam ruang lingkup Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, karena menurut Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Desa tidak diakomodasi sebagai salah satu jenis produk hukum daerah. Berdasarkan Permendagri tersebut jenis produk hukum daerah terdiri atas : 1) Peraturan Daerah, 2) Peraturan Kepala Daerah, 3) Peraturan Bersama Kepala Daerah, dan 4) Peraturan Dewan Perwakilan daerah (DPRD).

Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa, tepatnya Pasal 2 disebutkan jenis perundang-undangan pada tingkat Desa meliputi : 1) Peraturan Desa; 2) Peraturan Bersama Kepala Desa; dan 3) Peraturan Kepala Desa.

Pasal 1 angka 6 Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 menyebutkan: Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama (Badan Permusyawaratan Desa (BPD)). Sementara itu pada angka 7, disebutkan: Peraturan Bersama Kepala Desa adalah Peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih Kepala Desa dan bersifat mengatur. Dan selanjutnya pada angka 8 dalam Permendagri yang sama menyebutkan: Peraturan Kepala Desa adalah Peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dan bersifat mengatur.

Penyusunan peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa, tentu berdasarkan kepada kebutuhan dan kondisi Desa setempat, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum.

Desa mempunyai kewenangan (mengatur, mengurus dan bertanggung jawab) untuk menyusun Peraturan Desa. Peraturan Desa disusun oleh Kepala Desa dan BPD sebagai kerangka kebijakan dan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa. Ketentuan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah tertentu 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. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengakui Kepala

Desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa, yang disebut dengan urusan pemerintahan desa adalah urusan yang menjadi tanggung jawab atau tugas pemerintah desa. Berdasarkan Undang-Undang Tentang Desa, Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 19, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa yaitu :

1. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul desa,
2. kewenangan lokal berskala Desa,
3. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan
4. kewenangan lainnya yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa tersebut dapat terlaksana dengan baik, maka dibentuklah suatu Peraturan Desa (selanjutnya disebut Perdes). Pada prinsipnya, Perdes berfungsi: Pertama, untuk melindungi secara normatif adat istiadat yang secara turun temurun diakui oleh masyarakat desa setempat. Kedua, sebagai sarana untuk menormakan kewenangan-kewenangan yang menjadi urusan desa, seperti hak asal usul desa, kewenangan kabupaten kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, tugas pembantuan, dan kewenangan lain berdasarkan perintah Peraturan Perundang-undangan di

atasnya. Ketiga, sebagai sarana normatif untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.⁷⁸

Perdes di dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Pembentukan Peraturan Desa haruslah sesuai dengan kaidah dan aturan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, namun di sisi lain menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, desa adalah sub-ordinasi dari kabupaten dan Peraturan Desa merupakan aturan pelaksana dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sehingga harus mendapat pengawasan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Hal tersebut di atas sesuai dengan ketentuan Pasal 84 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Tentang Desa, dimana Peraturan Desa yang telah diundangkan disampaikan kepada Bupati/Walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan. Inilah yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Permendagri nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa, yang disebut dengan Klarifikasi.

Dalam sistem hukum di Indonesia, sebuah produk perundang-undangan dapat dilakukan pengujian untuk mengetahui apakah materi muatan produk perundang-undangan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atautkah bertentangan dengan peraturan yang lainnya. Sesuai dengan

⁷⁸ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan Di Indonesia*, Cet. 1, Ed. 1, PT.Alumni, Bandung, 2008, halaman 72.

hierarki peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pengujian perundang-undangan dapat dilakukan oleh dua lembaga negara. Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang (Peraturan Pemerintah sampai tingkat Peraturan Daerah) terhadap Undang-Undang dilakukan pengujian oleh Mahkamah Agung (Pasal 24A ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Berdasarkan rumusan tersebut, Peraturan Desa dapat diajukan pengujian baik secara formil maupun materil kepada Mahkamah Agung jika memang bertentangan dengan Undang-Undang, dalam hal ini yakni apabila Peraturan Desa bertentangan dengan Undang-Undang yang menjadi dasar pengujian di Mahkamah Agung, bukan bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Di sisi lainnya, Peraturan Desa sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan yang pembentukan harus berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota apabila materi muatan di dalamnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Undang-Undang sampai dengan Peraturan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) dapat dibatalkan oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota apabila materi muatannya dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jadi pemahamannya adalah jika memang pada Peraturan Desa dinilai ada hal yang bertentangan dengan Undang-Undang, maka Peraturan Desa dapat

dilakukan pengujiannya baik secara formil maupun materil kepada Mahkamah Agung, dimana Mahkamah Agung memiliki kewenangan terhadap pengujian tersebut (Lihat Pasal 24A ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Namun apabila suatu Peraturan Desa sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan yang pembentukan harus berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan atas Peraturan Desa tersebut memiliki materi muatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, yaitu: Undang-Undang sampai dengan Peraturan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, maka Kepala Daerah Kabupaten/Kota dapat membatalkan Peraturan Desa tersebut.

Terkait dengan pembentukan Peraturan Desa, pembinaan dan pengawasan dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 tersebut yakni melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa. Pengawasan dalam hal ini adalah termasuk pembatalan peraturan desa. Peraturan Pemerintah hanya mengatur mengenai evaluasi Peraturan Desa oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota setelah ditetapkan menjadi Peraturan Desa, dalam Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, disebutkan bahwa: “Peraturan Desa disampaikan oleh Kepala Desa Kepada Bupati/Walikota melalui camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan”. Sedangkan di dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, diatur lebih jelas dan terperinci mengenai pengawasan dan pembatalan Peraturan Desa oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam ketentuan Pasal 14 Permendagri Nomor 111 Tahun 2014, ditentukan bahwa:

Ayat (1) : “Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa yang telah dibahas dan disepakati oleh Kepala Desa dan BPD, disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota Melalui Camat atau sebutan lain paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi.”

Ayat (2): “Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu, Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.” Sedangkan dalam Pasal 19 ditentukan bahwa: Ayat (1) : “Peraturan Desa yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota paling lambat 7 (tujuh) Hari sejak diundangkan untuk diklarifikasi.” Ayat (2): “Bupati/Walikota melakukan klarifikasi Peraturan Desa dengan membentuk tim klarifikasi paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterima.”

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas, maka terlihat bahwa Pengawasan preventif dilakukan pada saat produk legislasi masih berbentuk Rancangan Peraturan Desa yang dilakukan melalui evaluasi. Sedangkan pengawasan represif dilakukan pada saat produk legislasi telah disahkan dan diundangkan sebagai Peraturan Desa, yang dilakukan melalui klarifikasi, yang bertujuan untuk menilai apakah Peraturan Desa tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau tidak.

Sehingga pengawasan represif melalui klarifikasi inilah yang disebut dengan Eksekutif Review.

Klarifikasi yang dilakukan oleh Pemerintah daerah Kabupaten/Kota dapat berupa:

- a. hasil klarifikasi yang sudah sesuai dengan kepentingan umum, dan/ atau ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
- b. hasil klarifikasi yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Khusus di dalam pengawasan represif, proses pengawasan dapat berujung pada pembatalan suatu peraturan desa, dalam hal ini yakni pembatalan Peraturan Desa yang ditetapkan oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam perkembangannya, sebagai panduan untuk melaksanakan pengujian secara materiil terhadap peraturan-peraturan di bawah Undang-Undang, maka dikeluarkan Peraturan Mahkamah Agung pada tahun 1993 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1999 dan terakhir dicabut dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil. Pengundangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadikan keberadaan Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang dipertegas kembali. Hal ini disebabkan rumusan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

- (1) Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
- (2) Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya di- lakukan oleh Mahkamah Agung.

Peraturan Desa termasuk peraturan perundang-undangan sebagaimana termuat dalam Pasal 8 ayat (1) Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sebagaimana ditafsirkan bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yang dapat melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, maka Pasal 9 Ayat (2) Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 seharusnya juga dimaknai sama. Itu artinya pengujian terhadap Peraturan Desa yang diduga bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum, baik itu secara formil maupun materiil, hanya dapat dilakukan di Mahkamah Agung. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan melakukan Eksekutif Review melalui pengawasan refresif terhadap Peraturan Desa untuk menilai apakah Peraturan Desa tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum.

Jika mengaju pada asas hukum *Lex Specialist Derogate Legi Generalis*, maka sudah seharusnya ketentuan dalam Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengesampingkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6

Tahun 2014 dan juga Permendagri Nomor 111 Tahun 2014, karena secara khusus ketentuan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang- Undang Nomor 12 tahun 2011.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Kedudukan Peraturan Desa dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah satu tingkat dibawah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang dibentuk oleh Bupati/Walikota bersama dengan DPRD Kabupaten/Kota, dan berada setingkat diatas Peraturan Kepala Desa yang dibentuk oleh Kepala Desa. Namun Pada tanggal 18 Desember 2013, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia telah mengesahkan Rancangan Undang-Undang Desa menjadi Undang-Undang Desa Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Desa, dan sekaligus meletakkan kembali kedudukannya sebagai Peraturan Perundang-undangan selain dari peraturan perundang-undangan yang terdapat di dalam hierarki sesuai Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - 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.
 - h. Peraturan Desa (Pengesahan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada Rancangan Undang-Undang Desa menjadi Undang-

Undang Desa Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Desa, yang meletakkan kembali kedudukan Peraturan Desa dalam khierarki Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia).

2. Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif. Masyarakat desa memiliki hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa. Peraturan Desa yang mengatur kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal dalam pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Badan Permusyawaratan Desa dapat menyusun dan mengusulkan rancangan Peraturan Desa, kecuali untuk rancangan Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa, dan rancangan Peraturan Desa tentang Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APBDes. Rancangan Peraturan Desa dapat diusulkan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa kepada pimpinan Badan Permusyawaratan Desa BPD untuk ditetapkan sebagai rancangan Peraturan Desa usulan Badan Permusyawaratan Desa.

3. Kewenangan pengujian Peraturan Desa di Indonesia

Peraturan Desa dapat dilakukan pengujian secara materiil jika memang dalam substansi dan/atau materi muatan Peraturan Desa tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi khususnya jika Peraturan Desa tersebut bertentangan secara substansi terhadap Undang-

Undang yang bersangkutan. Peraturan Desa merupakan salah satu produk peraturan perundang-undangan sehingga sangat mungkin untuk dilakukan pengujian sebagai salah satu bentuk control dan pengawasan dari masyarakat umum. Peraturan Desa dapat dilakukan pengujiannya baik secara formil maupun materil kepada Mahkamah Agung, dimana Mahkamah Agung memiliki kewenangan terhadap pengujian tersebut (Lihat Pasal 24A ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Namun Peraturan Desa sebagai produk peraturan perundang-undangan yang pembentukan harus berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan atas Peraturan Desa tersebut memiliki materi muatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, yaitu: Undang-Undang sampai dengan Peraturan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, maka Kepala Daerah Kabupaten/Kota dapat membatalkan Peraturan Desa tersebut.

B. Saran

- a. Kedudukan Peraturan Desa sangatlah penting untuk diperhatikan terutama oleh pemerintah pusat selaku pemangku kebijakan dan pelaksana tertinggi dari peraturan perundang undangan. Hal ini disebabkan secara geografis mayoritas masyarakat kita tinggal dipedesaan. Produk Peraturan Desa di lahirkan untuk pemerataan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan yang berkeadilan bagi masyarakat pedesaan itu sendiri. Oleh sebab itu sebagaimana amanat Pengesahan DPR, tanggal 18 Desember 2013, Dewan dalam Rancangan Undang-Undang Desa menjadi Undang-Undang Desa Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Desa, meletakkan kembali kedudukannya sebagai

Peraturan Perundang-undangan selain dari peraturan perundang-undangan yang terdapat di dalam hierarki, sudah benar.

- b. Proses pembentukan Peraturan Desa, sudah semestinya proporsional dan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat Desa. Jadi para pengusul Peraturan Desa adalah mereka yang benar-benar berkompeten dalam menyerap aspirasi kebutuhan Desa dan masyarakat Desa itu sendiri, sehingga produk hukum Peraturan Desa yang tercipta nantinya memang merupakan representatif dari masyarakat Desa itu sendiri.
- c. Siapa saja boleh melakukan Hak Uji Materiil terhadap peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Desa. Terlebih jika diketahui bahwa ada muatan didalam materi Perdes yang bertentangan langsung dengan Undang-Undang yang ada di atasnya. Adapun Hak mengajukan Uji Materiil ini sudah diatur didalam Peraturan Mahkamah Agung yang wajib diikuti sebagai persyaratan mengajukan Hak Uji Materiil terhadap Perdes. Namun walau demikian Mahkamah Agung sebagai pemilik kewenangan dalam Hak Uji Materiil Perdes, harus dengan cermat dan meneliti apakah pihak yang mengajukan Hak Uji Materiil Perdes itu benar-benar berkompeten atas keberatannya, dan bukan atas niat lain yang menguntungkan pribadi dan golongan saja.

DAFTAR PUSTAKA

- Ateng Syafruddin dan Suprin Na'a. 2010. *Republik Desa*. Bandung : Alumni.
- Bagus Oktafian Abrianto, 2011. *Eksistensi Peraturan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan dan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Yuridika. Surabaya
- Didik G. Suharto, 2016. *Membangun Kemandirian Desa*.Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- HAW Widjadja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh* RajaGrafindo Persada. Jakarta
- Icuk Rangga Bawono. 2019. *Optimalisasi potensi desa di Indonesia*. PT. Grasindo. Jakarta
- Ida Hanifah Dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima,
- Idham. 2022. *Perda Tata Ruang Dalam Dimensi Pengelolaan Sumber Daya Agraria dan Sumber Daya Alam*. Alumni. Bandung
- I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan Di Indonesia*, Cet. 1, Ed. 1, PT.Alumni, Bandung, 2008
- Lanang Sakti. 2016. *Kewenangan Pengawasan Dan Pengujian Terhadap Peraturan Desa Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*. Magister Ilmu Hukum Universitas. Mataram.
- Moh. Yamin. 2014. Dalam pidatonya di hadapan BPUPKI yang antara lain mengatakan “tetapi yang perlu kita tegaskan di sini, yaitu bahwa desa-desa negeri-negeri, warga-warga dan lainnya menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia dan di tengah-tengah pemerintahan atasan (pemerintah pusat) dan bawahan (pemerintah desa), kita pusatkan pemerintahan daerah. Dikutip dari, Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatandan Gagasan Penyempurnaan)*. Yogyakarta : FH-UII Press,
- Muhammad Afdhal Askar. 2021. *Hukum badan usaha milik desa; tinjauan tentang partisipasi Masyarakat di Desa Kadur*. Dot Plus Publisher. Riau
- Muhamad Sadi Is dkk. 2021. *Hukum Administrasi Negara*. Prenanda Group. Jakarta.

- Ni"matul Huda, 2019, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusamedia, Bandung
- Philipus M. Hadjon. 2010. *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta.
- Sadjijono, 2008. *Seri Hukum Kepolisian, Polri dan Good Governance*, Surabaya, Laksbang Mediatama..
- Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Perss
- Sutoro Eko. 2014. *Kedudukan & Kewenangan Desa, Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme (ACCESS) Tahap II*, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta.
- Umar Said Sugiarto, 2013, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta
- Yando Zakaria dan Abih Tandeh. 2000. *Masyarakat Desa di Bawah Rezim Orde Baru*, Jakarta Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.
- Zainuddin Ali, 2011. *Metode Penelitian Hukum Cetakan Ketiga*. Sinar Grafika. Jakarta

Perundang-Undangan

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Peraturan Desa
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung diatur bahwa putusan tersebut wajib dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung jo. Pasal 1 ayat (4) PERMA No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Peraturan Desa

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

SEMA Nomor 4 Tahun 2014, rumusan kamar Tata Usaha Negara B.3

PERMA No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil

Surat Pengantar PERMA No. 1 Tahun 2004 tanggal 29 Maret 2004 No. MA/KUMDIL/30/ III/K/2004

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Pasal 55 Ayat (3)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa

Indonesia, Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 8 ayat (2)

Indonesia, Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 7 ayat (1). Jenis dan hierarki peraturan perundang- undangan adalah (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, (2) Ketetapan Majelis Perwakilan Rakyat, (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (4) Peraturan Pemerintah, (5) Peraturan Presiden, (6) Peraturan Daerah Provinsi, (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Indonesia, Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Nomor 10 Tahun 2004, Pasal 7 ayat (1). Jenis dan hierarki peraturan perundang- undangan adalah (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, (2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang, (3) Peraturan Pemerintah, (4) Peraturan Presiden, (5) Peraturan Daerah.

Jurnal/Karya Ilmiah/Artikel/Kamus Hukum

Machmud Aziz. 2010. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5.

Jendi Taraja Simamora dkk, PATIK: Jurnal Hukum Volume 08 Nomor 02, Agustus 2019 Page : 85 – 99 p-issn : 2086 – 4434 PATIK : Hukum Untuk Perdamaian dan Kesejahteraan Masyarakat Page 85 Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen. 2019

Ryan Aprilianto, Aminuddin Kasim, Leli Tibaka, *Kedudukan Peraturan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jurnal Legal Opinion, Volume 6, No. 3, 2018

Internet

“Tahun 2017 bertambah 200 desa”, <http://www.nkriberbagi.com/2017/01/tahun-2017-bertambah-200-desa.html>, diakses Maret 2023. Ironisnya dari jumlah desa yang sangat banyak tersebut, data kasar yang tersedia menunjukkan bahwa hanya ada sekitar 20 ribu desa yang berjalan secara efektif, sementara angka sebesar 42 ribu desa tidak efektif. Efektivitas ini terutama diukur dengan keberadaan kantor desa, kelengkapan perangkat desa, pelayanan administrasi, jam kantor, pendataan, peraturan desa, rancangan anggaran desa, dan lain-lain.

<https://paralegal.id/pengertian/peraturan-perundang-undangan/>diakses: Oktober 2022

<https://www.masterplandes.com/kak/penyusunan-rancangan-peraturan-desa-raperdes/> Oktober 2022

https://www._Pengujian+Peraturan+Perundang-Undangan. Oktober 2022

<https://www.jurnalius.ac.id/article>. Diakses: Maret 2023. Pukul. 14.00 WIB.

<https://jurnalkonstitusi.mkri.id>. Diakses: Maret 2023. Pukul. 14.00 WIB.