

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara historis, keberadaan desa di Indonesia telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ada atau terbentuk, seperti yang dinyatakan dalam dasar pemikiran penjelasan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ada atau terbentuk. Sebagai bukti keberadaan desa tersebut, dapat dilihat dari penjelasan Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, di mana lebih kurang 250 “*zelfbesturende landschappen*” dan “*volksgemeenschappen*” seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan lain sebagainya.¹

Menurut Ateng Syafruddin, bahwa norma Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 harus dipahami sebagai prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum beserta hak-hak tradisionalnya. Maksud dari idiom hukum “masyarakat hukum adat” adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa,

¹ Rahyuni Rauf, Sri Maulidah, *Pemerintahan Desa* (Jakarta: Zanafa Publishing, 2015), h. 2.

marga, nagari, gampong, kampung, meunasah, huta, *negorij*, dan sebagainya.²

Dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selalu mengalami perubahan sesuai dengan perubahan politik hukum ketatanegaraan yang beberapa kali mengalami pergantian yakni masa orde lama, orde baru dan yang sekarang ini orde reformasi. Pemilihan Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang menjadi dasar berdirinya daerah-daerah otonom sudah menjadi pilihan sejak awal berdirinya Negara Indonesia.³

Sejarah mencatat berbagai regulasi telah ditetapkan dalam rangka pengaturan desa. Mulai Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

² Ateng Syafruddin dan Suprin Na'a, *Republik Desa* (Bandung: Alumni, 2010), h. 44.

³ Sri Kusriyah, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Semarang: UNNISULA Press, 2019), h.1.

Pemerintahan Daerah, hingga Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun implementasi berbagai regulasi tersebut ternyata belum menjawab kebutuhan pengaturan desa yang dapat mawadahi kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa.⁴ Babak baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dimulai lagi tahun 2014 dengan dikeluarkan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan mencabut berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004, sebagaimana tercantum dalam salah satu dasar pertimbangannya.⁵

Dengan dikeluarkannya pengaturan desa dari Undang-undang Pemerintahan Daerah, dan diatur dalam undang-undang tersendiri, yaitu UU 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, UU Nomor 6 Tahun 2014 cukup memberikan angin segar bagi masa depan kemandirian desa.⁶

⁴ Joko Purnomo & Tim, *Seri Buku Saku UU Desa, Penyelenggaraan Pemerintah Desa* (Yogyakarta: Infest, 2016). h. 1.

⁵ Sri Kusriyah, *Politik Hukum* .h.5.

⁶ Didik G. Suharto, *Membangun Kemandirian Desa* (Yogyakarta :Pustaka Pelajar, 2016), h. 25.

Sejalan dengan penguatan desa melalui UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan peraturan pelaksanaannya, telah membuat kedudukan dan peranan peraturan desa menjadi semakin penting dalam roda penyelenggaraan pemerintahan desa. Pemerintah Desa memiliki dasar untuk membentuk Peraturan Desa berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Peraturan desa berkedudukan sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka (7) UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berbunyi bahwa peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.⁷

Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat Desa.⁸ Dalam Pasal 26 Ayat 3 Huruf b UU Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwasannya kepala desa diberikan wewenang untuk mengajukan rancangan peraturan desa dan menetapkannya menjadi peraturan desa.

Dalam rangka perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa

⁷ Putera Astomo, *Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan* Jurnal Konstitusi, Volume 15, Nomor 2, (Prodi Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sulawesi Barat, 2018). h. 284.

⁸ Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang *Desa*. h. 14.

bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan kepala desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan pemerintah desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah.⁹ Badan permusyawaratan desa mempunyai fungsi:

1. Membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
3. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa.¹⁰

Uraian di atas menunjukkan bahwasannya kepala desa berhak untuk mengajukan rancangan peraturan desa yang dibahas bersama dengan Badan Permasyarakatan Desa yang diatur mekanismenya melalui Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 tentang Desa dan ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman pembentukan dan mekanisme penyusunan peraturan desa diatur dengan peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri.

⁹ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia*, (Prenadamedia Group, 2007) h. 312.

¹⁰ Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang *Desa*. h. 30.

Kedudukan peraturan desa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan setelah perubahan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan desa sama sekali tidak disebutkan dalam jenis dan hierarki maupun materi muatan peraturan perundang-undangan. Yang muncul justru hanya Peraturan yang ditetapkan kepala desa yang kabur maknanya. Padahal dalam Undang-undang yang sebelumnya, yaitu UU No. 10 Tahun 2004 Pasal 7 Ayat (1) menyatakan bahwasannya jenis dan hirarki 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.

Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menjelaskan bahwa peraturan daerah yang dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) huruf e meliputi :

1. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah Provinsi bersama Gubernur;

2. Peraturan daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
3. Peraturan desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama kepala desa atau nama lainnya.

Kemudian berdasarkan Pasal 7 ayat (3) disebutkan pula bahwasannya ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Jadi kalau dilihat ketentuan pasal 7 ayat (1), (2), dan (3) undang-undang Nomor 10 tahun 2004, peraturan desa merupakan pengertian dari peraturan daerah dan masuk dalam jenis peraturan daerah. Walaupun demikian tata caranya dalam pembuatan peraturan desa harus diatur oleh peraturan daerah kabupaten atau kota yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam materi muatan Pasal 13 Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 menyebutkan bahwasanya "Materi muatan peraturan desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".

Oleh karena itu hal ini harus direspon melalui evaluasi terhadap kedudukan peraturan desa dalam Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011. Karena terdapat disharmoni anatar *legal policy* (kebijakan hukum) dalam Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, karena dalam Undang-Undang Nomer 6 kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa mempunyai hak untuk membuat peraturan Desa. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengangkat skripsi dengan judul **“Mekanisme Pembentukan dan Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Hirarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Dikaitkan dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, dapat diambil beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Mekanisme Pembentukan Peraturan Desa?
2. Bagaimana Kedudukan Peraturan Desa dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
3. Bagaimana Dampak Setelah Berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Terhadap Peraturan Desa?

C. Fokus Penelitian

Untuk mempermudah proses penelitian, serta lebih terarahnya pokok penelitian ini, maka penulis memfokuskan pada pembahasan mekanisme pembentukan, fungsi peraturandesa dan kedudukan peraturan desa dalam sistem hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga apa yang dibahas di dalamnya tidak meluas dari topik pembahasan.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui jawaban atas permasalahan yang telah dibuat di atas. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Mekanisme Pembentukan Peraturan Desa.
2. Untuk mengetahui Kedudukan Peraturan Desa dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Untuk Mengetahui Dampak Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Peraturan Desa.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat atau Kegunaan Teoritis

- a. Sebagai karya ilmiah maka penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu pada umumnya, menyangkut fungsi peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintah desa.
- b. Menambah pengetahuan tentang mekanisme pembentukan peraturan desa, fungsi peraturan desa dan kedudukan peraturan desa dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Manfaat Praktis

- a. Semoga hasil yang telah didapat dari penelitian ini dapat bermanfaat untuk pribadi dan masyarakat pada umumnya dalam fungsi peraturan desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa.
- b. Setelah mengadakan penelitian ini semoga penulis mampu menemukan jawaban-jawaban yang kongkrit atas permasalahan yang telah dirumuskan di atas.

F. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Untuk menghindari duplikasi, penelitian ini melakukan penelusuran terhadap penelitian-penelitian terdahulu, diperoleh beberapa masalah yang berkaitan, dengan masalah yang akan diteliti, yakni dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh :

No	Nama/Tahun/Judul/PT	Persamaan Dan Perbedaan
1	<p>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) /Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung</p>	<p>Persamaan skripsi ini dengan peneliti terletak pada pembahasan peraturan desa, dimana dalam pembahasannya membahas mengenai pembuatan peraturan desa yang dilakukan oleh kepala desa, dan badan permusyawaratan desa (BPD) sebagai pembuat peraturan untuk penyelenggaraan pemerintah desa sebagai turunan dari Undang-Undang yang di atasnya.</p> <p>Perbedaannya skripsi ini membahas tentang mekanisme pelaksanaan pembuatan peraturan desa menurut Undang-Undang</p>

		<p>Nomor 6 Tahun 2004 dalam perspektif Fiqh Siyasah, sedangkan peneliti saat ini membahas tentang kedudukan dan fungsi peraturan desa dalam hirarki perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.</p>
2	<p>Somadi Alfaqih/2013/Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam penyusunan dan penetapan peraturan desa (Studi di Desa Dumeling Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes)/Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta</p>	<p>Persamaan skripsi ini yaitu sama-sama membahas mengenai peraturan desa yang dibuat oleh BPD. Yang membedakan dalam penelitian ini yaitu peneliti saat ini membahas mengenai fungsi dan kedudukan peraturan desa dalam sisitem hirarki peraturan Perundang-</p>

		<p>Undang-undang berdasarkan Undang-Undang 12 tahun 2011. Sedangkan penelitian terdahulu hanya membahas mengenai fungsi badan permusyawaratan desa dalam membuat peraturan desa dan bagaimana proses pembuatan peraturan desa dan penetapannya, beserta kendala-kendala yang mempengaruhi dalam proses pembentukan peraturan desa di desa Dumeling kecamatan Wanasari kabupaten Brebes..</p>
--	--	--

G. Kerangka Pemikiran

Sejak perjuangan kemerdekaan melawan penjajahan, cita-cita bangsa Indonesia adalah membangun sebuah negara hukum. Cita-cita negara hukum tersebut tidak bisa dipisahkan dari perkembangan UUD negara Indonesia. Hal ini dapat diketahui dengan dicantumkannya konsep negara hukum dalam tiap-tiap UUD dan konstitusi yang pernah dan sedang berlaku.¹¹ Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 bahwasannya Indonesia adalah

¹¹ Piatur Pangaribuan & Arie Purnomosid, *Negara Hukum Pancasila dalam Kerangka NKRI* (Surakarta: Cakrawala Media) h. 1.

negara hukum. Dengan demikian, secara otomatis konsep negara hukum Indonesia kembali pada konsep negara hukum sebagaimana diatur dalam penjelasan umum UUD 1945, yaitu Indonesia berdasarkan atas hukum *rechstaat* bukan negara berdasarkan kekuasaan belaka *machstaat*.¹²

Dengan rumusan demikian banyak yang mengatakan bahwa konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia adalah konsep negara hukum *rechtsstaat* sebagaimana yang dianut di negara-negara *civil law* (Belanda). Ada juga kalangan yang mengatakan bahwa konsep negara hukum Indonesia adalah konsep *rule of law* sebagaimana dianut oleh negara-negara *anglo saxon*. Hal ini karena materi muatan dalam UUD 1945 kental dengan unsur-unsur yang terdapat dalam konsep *rule of law*, misalnya tentang unsur persamaan di hadapan hukum dan kekuasaan peradilan yang bebas dan merdeka.¹³

Sumber-sumber hukum dalam arti formal dalam sistem *civil law* berupa peraturan-perundang-undangan, kebiasaan-kebiasaan, dan yurisprudensi. Di mana peraturan perundang-undangan menjadi rujukan yang pertama. Negara-negara penganut *civil law* menempatkan konstitusi tertulis pada urutan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang

¹² Piatur Pangaribuan & Arie Purnomosid, *Negara Hukum...* h. 6.

¹³ Piatur Pangaribuan & Arie Purnomosid, *Negara Hukum...* h. 7.

kemudian diikuti dengan undang-undang dan beberapa peraturan di bawahnya.¹⁴

Sedangkan Sistem *common law* mempunyai tiga karakteristik, yaitu: (1) yurisprudensi dipandang sebagai sumber hukum yang terutama; (2) dianutnya doktrin *stare decisis*; dan (3) adanya *adversary system* dalam proses peradilan. Yurisprudensi sebagai sumber hukum utama karena dua hal, yaitu alasan psikologis dan alasan praktis. Alasan psikologis maksudnya setiap orang yang ditugasi untuk menyelesaikan perkara, ia cenderung sedapat-dapatnya mencari alasan pembenaran atau putusan-putusannya merujuk kepada putusan yang telah ada sebelumnya daripada memikul tanggung jawab atas putusan yang dibuatnya sendiri. Adapun alasan praktisnya adalah bahwa diharapkan adanya putusan yang seragam karena sering dikemukakan bahwa hukum harus mempunyai kebiasaan dari pada menonjolkan keadilan pada setiap kasus.¹⁵

Melihat penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 amandemen, konsep negara hukum Indonesia bukan lagi konsep negara hukum *rechtsstaat*, melainkan merupakan negara hukum yang menggabungkan antara konsep negara hukum *rechtsstaat* dan konsep negara hukum *rule of law*. Dengan

¹⁴ Rahman Syamsuddin, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019). h.36

¹⁵ Rahman Syamsuddin, *Pengantar Hukum...* h. 37.

demikian, konsep negara hukum Indonesia merupakan konsep negara hukum yang prismatic. Artinya, negara hukum Indonesia menggabungkan unsur-unsur yang terdapat dalam berbagai konsep (*rule of law* maupun *rechtsstaat*) yang berbeda ke dalam satu konsep yang menyatu (negara hukum Indonesia) yang implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan zaman.¹⁶

Dalam Islam, hukum adalah salah satu pilar utama masyarakat, dan hukum sendiri diperuntukan untuk masyarakat. Dengan kata lain, hukum selalu ada dan tumbuh dari dan untuk masyarakat; tidak ada masyarakat tanpa hukum. Melalui hukum, diharapkan masyarakat menjadi tertib dengan adanya kepastian dan keadilan hukum. Dalam Islam, hukum atau dikenal dengan syariah memperoleh tempat yang penting selain persoalan aqidah, keyakinan atau tauhid, akhlak (budi pekerti).¹⁷

Pada prinsipnya hukum Islam bersumber dari wahyu Ilahi, yakni Al-Qur'an, yang kemudian dijelaskan lebih rinci oleh Nabi Muhammad SAW. melalui Sunnah dan Hadisnya. Wahyu ini menentukan norma-norma dan konsep-konsep dasar hukum Islam yang sekaligus merombak aturan atau norma yang sudah mentradisi di tengah-tengah masyarakat manusia. Namun

¹⁶ Piatur Pangaribuan & Arie Purnomosid, *Negara Hukum...* h. 7.

¹⁷ Ade Maman Syherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum* (PT Raja Grafindo Persada. 2012) h. 158.

demikian, hukum Islam juga mengakomodasi berbagai aturan dan tradisi yang tidak bertentangan dengan aturan-aturan dalam wahyu Ilahi.¹⁸

Pada dimensi lain penyebutan hukum Islam selalu dihubungkan dengan legalitas formal suatu negara, baik yang telah terdapat di dalam kitab-kitab fikih maupun yang belum. Kedudukan fikih Islam bukan lagi sebagai hukum Islam *in abstracto* (pada tataran fatwa atau doktrin) melainkan sudah menjadi hukum Islam *in concreto* (pada tataran aplikasi atau pbumian). Hukum Islam secara formal sudah dinyatakan berlaku sebagai hukum positif, yang berarti bahwa aturan yang mengikat dalam suatu negara.¹⁹

Sistem hukum di Indonesia cenderung mengikuti sistem hukum *civil law*, karakteristik hukumnya sangat mirip, akan tetapi sebagai negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, sistem hukum Islam juga memengaruhi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, banyak peraturan perundang-undangan di Indonesia, baik secara eksplisit maupun implisit mengadopsi ketentuan-ketentuan hukum Islam, bahkan terdapat satu provinsi (Nanggroe Aceh Darussalam) yang memiliki keistimewaan dengan

¹⁸ Rahman Syamsuddin, *Pengantar Hukum...* h. 25.

¹⁹ Rahman Syamsuddin, *Pengantar Hukum...* h. 26.

menerapkan sistem hukum Islam dalam tata pemerintahan dan kehidupan sosial sehari-hari.²⁰

Sebagai negara kesatuan yang dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.²¹ Dalam ketentuan ini, ditegaskan bahwa pemerintah daerah (baik Provinsi, Kabupaten maupun Kota) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penegasan ini menjadi dasar hukum bagi seluruh pemerintahan daerah untuk dapat menjalankan roda pemerintahan (termasuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya) secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai kebutuhan, kondisi, dan karakteristik daerahnya masing-masing, kecuali untuk urusan pemerintah yang dinyatakan oleh Undang-Undang sebagai urusan pemerintahan pusat.²²

Pencantuman tentang pemerintahan daerah di dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Hal itu dilakukan setelah belajar dari praktik ketatanegaraan pada era sebelumnya yang

²⁰ Rahman Syamsuddin, *Pengantar Hukum...* h. 44.

²¹ Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945.

²² MPR RI. *Panduan Pemasyarakatan Undang-undang Dasar NKRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI.I* (Sekretariat Jenderal MPR RI. 2017) h.123

cenderung sentralistis, adanya penyeragaman sistem pemerintahan seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, serta mengabaikan kepentingan daerah.²³

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa UU yang mengatur tentang pemerintahan daerah telah mengalami berbagai dinamika dan berbagai perubahan-perubahan sesuai dengan perubahan politik hukum ketatanegaraan yang beberapa kali mengalami pergantian yakni masa orde lama, orde baru dan yang sekarang ini orde reformasi.

Pengakuan dan penguatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat diatur melalui Konstitusi berdasarkan Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”²⁴

Satuan pemerintahan di tingkat desa seperti *gampong* (di NAD), *Nagari* (di Sumatera Barat), *Dukuh* (di Jawa), *Desa dan Banjar* (di Bali) serta berbagai kelompok masyarakat di berbagai daerah hidup berdasarkan adat dengan hak-haknya seperti hak ulayat, tetapi dengan satu syarat bahwa

²³ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum*. h. 235.

²⁴ Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945.

kelompok masyarakat hukum adat itu benar-benar ada dan hidup, bukan dipaksa-paksa ada; bukan dihidup-hidupkan.²⁵

Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah Daerah bahwasanya Ketentuan umum Pasal 1 Ayat 43 menyebutkan bahwa desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁶

Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 371 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwasanya :

1. Dalam daerah Kabupaten/Kota dapat dibentuk Desa.
2. Desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Desa.²⁷

²⁵ MPR RI. *Panduan Pemasyarakatan*. h.127.

²⁶ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang *Pemerintah Daerah*. h. 7.

²⁷ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang *Pemerintah Daerah...* h. 196.

Berdasarkan pasal tersebut di atas maka pemerintahan Desa semakin mengalami penguatan secara normatif yang diatur dalam undang-undang tersendiri, yaitu UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam hal ini berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 Ayat 2,3,4,5 dan 7 menyatakan bahwasannya:

1. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
3. Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.
4. Musyawarah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.

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

Peraturan desa, merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang relatif baru, dalam kenyataan di lapangan belum begitu populer dibandingkan dengan bentuk peraturan perundang-undangan yang lain. Dalam menjalankan pemerintahannya, Kepala Desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) dapat menetapkan Peraturan Desa. Di dalam Pasal 55 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 tentang Desa (selanjutnya disebut PP 72/2005) disebutkan bahwa “peraturan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.”²⁸

Pada masa berlakunya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan desa masuk ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, di dalam Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2004 bahwasannya peraturan desa dimasukkan ke dalam ruang lingkup peraturan daerah. Ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf c menentukan bahwasannya peraturan desa/peraturan yang setingkat yang

²⁸ Bagus Oktafian Abrianto, *Eksistensi Peraturan Desa dalam Sistem (Ketanegaraan)*, Jurnal Universitas Airlangga, Yuridika: Volume 26 No 3, September-Desember 2011). h. 222.

dibuat oleh badan perwakilan desa (sekarang badan permusyawaratan desa) bersama dengan kepala desa atau nama lainnya bersama kepala desa, kedalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan.²⁹

Oleh sebab itu, dapat disimpulkan bahwa peraturan desa pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 memiliki jenis dan hierarki yang jelas. Namun Setelah perubahan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 dan terbitnya Undang-undang Nomor 12 tahun 2011, peraturan desa tidak disebutkan dalam jenis, apalagi hierarki peraturan perundang-undangan. Yang muncul justru hanya nomenklatur Peraturan yang ditetapkan Kepala Desa yang kurang jelas maknanya. Di dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwasannya:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.³⁰

²⁹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Jakarta : PT Kanisus 2007) h. 102.

Dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 bahwasannya Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan bahwasannya :

“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”.³¹

³⁰ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. h. 6.

³¹ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. h. 7.

Bila dilihat dari isi pasal 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut muncul suatu jenis peraturan Kepala Desa atau yang setingkat. Maka dari itu apakah maksud dari peraturan yang ditetapkan oleh Kepala desa ini, ataukah ini dimaknai sebagai peraturan yang dibuat oleh badan permusyawaratan desa bersama kepala desa atau peraturan kepala desa (PERKADES) yang merupakan penjabaran dari peraturan desa. Karena di dalam Undan-undang Nomor 12 tahun 2011 tetang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memberikan penjelasan lebih dari peraturan kepala desa ini.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian ini dapat diartikan sebagai cara ilmiah, untuk mengetahui bagaimana mekanisme pembentukan dan kedudukan peraturan desa dalam sistem hirarki peraturan peundang-undangan

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, Peneliti menggunakan Jenis penelitian hukum yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan jalan penelusuran hukum positif dan dokumen yang berkaitan dengan fokus masalah yang diteliti. dengan menggunakan pendektan Penelitian yaitu pendekatan Undang-undang (*statute Approach*), dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini anatara lain adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual, dalam rangka mengupas lebih dalam dan menjawab masalah yang ada dalam penelitian ini. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan undang-undang dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.³² sedangkan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) beranjak dari pandangan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.³³ agar dapat menjawab apa yang berkaitan dengan fungsi dan kedudukan peraturan desa dalam sistem hirarki perundang-undangan di Indonesia.

³² Peter Muhamad Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Penada Media Grup 2011),h. 93.

³³ Peter Muhamad Marzuki, *Penelitian Hukum...* h. 95.

3. Sumber Penelitian Hukum

Sumber hukum yang dilakukan dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi tiga yaitu, bahan hukum primer, bahan sekunder, dan bahan non hukum.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas atau legalitas, bahan hukum primer terdiri atas perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum yang terutama adalah bukan putusan peradilan atau Yurisprudensi, melainkan undang-undang, akan tetapi yang memiliki otoritas tinggi adalah Undang-Undang Dasar karena semua peraturan dibawahnya baik isi maupun materinya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan sekunder adalah berupa buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal. Disamping itu juga, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Kegunaan

bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam “petunjuk” kearah mana peneliti melangkah.³⁴

c. Bahan Non Hukum

Bahan-bahan non hukum adalah sebuah bahan yang apabila diperlukan, yaitu, berupa buku-buku mengenai ilmu politik, ekonomi, sosiologis, filsafat, kebudayaan, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum, sepanjang mempunyai relevan dengan topik penelitian, bahan-bahan tersebut dimaksudkan untuk memperkaya dan memperluas wawasan penelitia, relevan atau tidaknya bahan-bahan non hukum tergantung dari pengkajian penelitian terhadap bahan-bahan ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan penulis dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan yang dilakukan dengan menelaah data-data yang diperoleh dari buku-buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, hasil-hasil yang didapat dari beberapa laporan, skripsi, tesis dan disertasi, serta data hukum melalui internet, data-data tersebut selanjutnya digunakan untuk menjawab permasalahan tentang mekanisme pembentukan dan kedudukan peraturan desa dalam sistem hirarki peraturan perundang-undangan di

³⁴ Peter Muhamad Marzuki, *Penelitian Hukum...* h. 155

Indonesia dikaitkan dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

I. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan merupakan rangkaian urutan pembahasan dalam penulisan karya ilmiah. Sebagai upaya untuk menjaga keutuhan pembahasan ini agar terarah, maka peneliti menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan meliputi : Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Fokus Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Penelitian Terdahulu yang Relevan, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Pembahasan.

Bab II Tinjauan Umum tentang Desa meliputi : Pengertian Desa, Sejarah Pengaturan Desa, Pemerintahan Desa dan Peraturan Desa.

Bab III Peraturan Desa dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia meliputi : Teori Peraturan Perundang-undangan, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Peraturan Desa dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dan Mekanisme Pembentukan Peraturan Desa.

Bab IV Mekanisme Pembentukan dan Kedudukan Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Berdasarkan Undang-undang meliputi : Mekanisme Pembentukan Peraturan Desa, Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Hierarki Peraturan Perundang-undangan dan Dampak Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Terhadap Peraturan Desa.

Bab V Penutup meliputi: Kesimpulan dan Saran.