

## PERATURAN DESA DAN KEDUDUKANNYA DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA

Dwi Nur Kolipah<sup>1</sup>, Muhyidin<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Institut Pesantren Sunan Drajat Lamongan

<sup>2</sup>Institut Pesantren Sunan Drajat Lamongan  
dwinurk1922gmail.com<sup>1</sup>), muhyidin059@gmail.com<sup>2</sup>)

### Abstract:

As we know at the village government level, power is held by the Village Head together with village officials who are under the leadership of a Regent as the highest government authority at the Regency and/or Mayor at the City level. The implementation of village governance is also good in terms of development, the development of village communities must be based on Pancasila as the Staaffundamentalnorm, the 1945 Constitution, the concept of the Unitary State of the Republic of Indonesia and also Bhineka Tunggal Ika. Absolute guidelines for administering village administration are regulated in Article 2 of Law Number 6 of 2014 concerning Villages. running the government, holders of governmental power both at the center and in the regions have the authority to issue a policy related to discretion in their position. Even so, the policy must still be based on the applicable positive law. In forming government regulations, both central and regional must still be guided by the provisions in Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation. In relation to village government, there is a form of regulation known as Village Regulation or Perdes. This is regulated in Article 26 of the Village Law as a juridical basis. However, Article 7 of Law Number 12 of 2011 does not find this form of regulation in the hierarchy of laws and regulations in Indonesia. Perdes is a form of government apparatus discretion at the village level, according to Freies Ermessen. Nevertheless, its implementation is not without limitations. The law is tasked with taking the role of preventing and anticipating arbitrariness.

**Key Words:** *Village Regulations, Discretion, Principle of Freies Ermessen*

### Abstrak:

Seperti kita ketahui level pemerintahan desa, kekuasaan dipegang oleh Kepala Desa Bersama perangkat desa yang berada dibawah kepemimpinan seorang Bupati sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi di Kabupaten dan/atau Walikota di tingkatan Kota. Penyelenggaraan pemerintahan desa baik juga dalam hal pembangunan, pembinaan masyarakat desa harus didasari atas Pancasila sebagai Staaffundamentalnorm, UUD 1945, konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia dan juga Bhineka Tunggal Ika. Pedoman mutlak dalam penyelenggaraan pemerintahan desa tersebut diatur dalam Pasal 2 Undang -Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. menjalankan pemerintahan, pemegang kekuasaan pemerintahan baik pusat maupun di daerah berwenang untuk mengeluarkan suatu kebijakan terkait diskresi dalam jabatannya. Walaupun demikian, kebijakan tersebut tetaplah harus berlandaskan pada hukum positif yang berlaku. Dalam pembentukan peraturan pemerintah baik pusat maupun daerah tetap wajib berpedoman pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam kaitannya dengan pemerintahan desa, terdapat bentuk peraturan yang dikenal dengan Peraturan Desa atau Perdes. Hal ini diatur dalam Pasal 26 Undang - Undang Desa sebagai landasan yuridis. Namun, dalam Pasal 7 Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak ditemukan bentuk peraturan tersebut dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Perdes merupakan bentuk diskresi aparatur pemerintahan di level desa, berdasarkan Freies Ermessen. Kendatipun demikian, pelaksanaannya bukanlah tanpa batasan. Hukum bertugas untuk mengambil peranan mencegah dan mengantisipasi kesewenang-wenangan.

**Kata Kunci:** *Peraturan Desa, Diskresi, Asas Freies Ermessen*

## PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 yang dengan kata lain mengamanatkan bahwa segala kehidupan berbangsa dan bernegara baik bagi pemerintah maupun masyarakat harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan norma yang berlaku.<sup>1</sup> Sehingga dalam konteks demikian Negara Republik Indonesia terinspirasi oleh Mazhab Positivisme yang dikemukakan oleh Aliran Kelsenian.<sup>2</sup>

Sistem pembagian pemerintahan yang ada sesuai dengan Trias Politica yang dikemukakan oleh Montesquieu, baik Yudikatif, Legislatif dan Eksekutif. Ketiganya terbagi dalam sistem pemerintahan pusat dan daerah yang tersebar di 35 provinsi di seluruh Indonesia. Hal serupa juga dikemukakan oleh John Locke dalam karya tulisnya yang berjudul *Two Treatises of Government* yang membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga fungsi dengan isi berbeda yaitu kekuasaan legislative sebagai pembentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang dan kekuasaan yudikatif untuk mengadili sesuai hukum dan norma.<sup>3</sup> Dalam pemerintah eksekutif, aparatur terbagi mulai dari pemerintahan di pusat Presiden dibantu Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan di daerah yaitu provinsi yang dipimpin oleh seorang Gubernur sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan daerah beserta aparatur dibawahnya Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan Asas Otonomi. Sekup wilayah terkecil dalam pemerintah daerah adalah di wilayah desa. Dalam Pasal 1 Angka 43 desa didefinisikan sebagai desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain yang merupakan kesatuan masyarakat hukum dengan batas wilayah yang diberi kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya kepentingan masyarakatnya berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati.

Pemerintahan desa tunduk pada pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Undang - Undang Desa) dengan latar belakang filosofis bahwa dalam perjalanan panjang sistem ketatanegaraan di Indonesia, keberadaan desa telah berkembang

---

Saravistha, D.B., Widnyana, I.M.A. and Sancaya, I.W.W., 2021. Realita Budget Constraint Dan Trade-Off<sup>1</sup> Sebagai Konsekuensi Bagi Pemerintah Daerah Bali Dalam Pengimplementasian Kebijakan Di Masa Pandemi Covid-19. *VYAVAHARA DUTA*, 16(2), pp.199-206.

Hans Kelsen, 2018, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Ujungberung Bandung, Nusa<sup>2</sup> Media, h. 17-18

Ahmad Yani, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar*<sup>3</sup> 1945, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 15 No.2, Juli 2018: 55-68, DOI: <https://doi.org/10.54629/jli.v15i2.187>

dalam segala upaya sehingga dipandang perlu untuk dilindungi dan diberdayakan agar dapat menjadi semakin kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan oleh Alinea Keempat (4) Pembukaan UUD 1945 untuk mewujudkan masyarakat adil, makmur dan sejahtera melalui tangan-tangan pemerintahan yang telah diberi kewenangan atas dasar kepercayaan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sejati di tanah air.

Pada level pemerintahan desa, kekuasaan dipegang oleh Kepala Desa bersama perangkat desa yang berada dibawah kepemimpinan seorang Bupati sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi di Kabupaten dan/atau Walikota di tingkatan Kota. Penyelenggaraan pemerintahan desa baik juga dalam hal pembangunan, pembinaan Masyarakat desa harus didasari atas Pancasila sebagai Staaffundamentalnorm, UUD 1945, konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia dan juga Bhineka Tunggal Ika. Pedoman mutlak dalam penyelenggaraan pemerintahan desa tersebut diatur dalam Pasal 2 Undang - Undang Desa.<sup>4</sup>

Kepala desa dalam melaksanakan tugas dan fungsi nya memiliki kewenangan yang dilandasi pada kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman sesuai semboyan negara dan partisipatif sebagai salah satu upaya menerapkan Asas Demokrasi di tingkatan desa. Di level Internasional Negara Indonesia telah meratifikasi *International Covenant On Civil And Political Rights* atau Kovenan Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan terhadap ICCPR yang di dalamnya mengatur bahwa individu masyarakat berhak untuk mengeluarkan pendapat dan berekspresi. Dalam Pasal 19 ICCPR diatur bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat, dalam hal ini termasuk kebebasan memiliki pendapat tanpa gangguan dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan buah pikiran melalui media apa saja dan dengan tidak memandang batas-batas wilayah”.<sup>5</sup>

Tentu saja dalam menjalankan pemerintahan, pemegang kekuasaan pemerintahan baik pusat maupun di daerah berwenang untuk mengeluarkan suatu kebijakan terkait diskresi

---

Saravistha, D. B. (2022). Urgensi Strategi Sosialisasi Nawacita sebagai Langkah Konkret Mewujudkan HAM<sup>4</sup> versi Pancasila dalam Pemikiran Bung Karno. *Jurnal Pancasila dan Bela Negara*, 2(2).

United Nations (United Nations Human Rights Office of The Commisioner), <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/indonesian?LangID=inz>, Diakses Tanggal 8 Desember 2023 Pukul 13.44 WIB

dalam jabatannya. Walaupun demikian, kebijakan tersebut tetaplah harus berlandaskan pada hukum positif yang berlaku. Dalam pembentukan peraturan pemerintah baik pusat maupun daerah tetap wajib berpedoman pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam kaitannya dengan pemerintahan desa, terdapat bentuk peraturan yang dikenal dengan Peraturan Desa atau Perdes. Hal ini diatur dalam Pasal 26 Undang - Undang Desa sebagai landasan yuridis. Namun, dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak ditemukan bentuk peraturan tersebut dalam hierarki peraturan perundnag-undangan di Indonesia. Maka, menarik untuk diteliti dan dianalisis lebih lanjut mengenai Bagaimana Kedudukan Peraturan Desa (Perdes) dalam Sistem Hukum di Indonesia dan Bagaimana kewenangan pemerintah desa dalam melaksanakan Perdes tersebut.

Harapannya akan ditemukan legitimasi produk hukum di tingkat desa dalam Sistem Hukum di Indonesia yang akan memperkuat keberadaan desa sebagai lingkup terkecil wilayah di Republik Indonesia. Isu Hukum tersebut akan dianalisa melalui Stufenbau Theory dari Hans Kelsen dan berdasarkan Teori Kewenangan yang dikemukakan oleh Stroink dan J.G Steenbeek beserta penafsiran-penafsiran atas teori tersebut oleh pakar-pakar hukum di Indonesia.

## **METODE**

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif, yaitu penelitian yang berupaya untuk memberikan suatu argumentasi yuridis akibat adanya kekosongan, kekaburan maupun konflik antara norma satu dengan lainnya. Penelitian ini menggunakan pisau analisis normatif yaitu teori hukum preskriptif atau teori hukum yang sifatnya kritis sebagai kebalikan dari teori empirikal. Maka yang akan digunakan sebagai teori-teori dalam penelitian ini adalah yang berasal dari ilmu hukum normatif. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yaitu tentang semua hukum positif yang ditegakkan dalam sebuah negara, putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, undang-undang yang ditetapkan legislatif dan pemerintah termasuk putusan eksekutif dan agen-agen administrasi.

Teknik analisis terhadap bahan hukum yang diinventarisasi dan diidentifikasi sesuai dengan isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini kemudian dianalisis dengan cara deskriptif yaitu memaparkan apa adanya tentang sebuah peristiwa dan kondisi hukum. Setelah itu akan dilakukan evaluasi berdasarkan teknik evaluatif terhadap peristiwa tersebut dan terakhir akan dianalisis dengan memberikan suatu argumentasi-argumentasi hukum

sebagaimana penggunaan Teknik argumentasi dalam penelitian hukum normatif. Jenis pendekatan yang digunakan antara lain pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus.

## PEMBAHASAN DAN ANALISIS

### 1. Konsepsi Negara Hukum

Konsepsi negara hukum berakar dari paham teori kedaulatan hukum yang berpandangan bahwa, hukum merupakan kedaulatan tertinggi di suatu negara, jadi segala tindakan atau segala sesuatu yang dilakukan haruslah didasarkan pada hukum itu sendiri, Negara dapat dikatakan sebagai negara hukum ketika suatu negara memenuhi unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam konsep negara hukum, unsur tersebut diantaranya yaitu: satu negara sebagai pelindung adanya jaminan hak asasi manusia, dua adanya supremasi aturan-aturan hukum, selanjutnya kedudukan yang sama di dalam hukum (Similia Similius atau equality before of the law), setelah itu adanya pemisahan kekuasaan (scheiding van machten)<sup>6</sup>, dan adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Unsur-unsur tersebut senada dengan beberapa pendapat seperti yang dikemukakan F.J Stahl, A.V. Dicey, Bitan R. Saragih, dan Sri Soemantri sehingga dalam perkembangan sejarah negara hukum, negara tidak lagi hanya sebagai sebatas menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, mulai bergeser dan ditambah menjadi kewajiban dari negara untuk terlibat dalam membantu meningkatkan kesejahteraan umum atau sebagai negara kesejahteraan (*welfarestate*).

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis dari negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut Undang - Undang No. 12 tahun 2011 sebagai mana termuat dalam Pasal 1 angka 1 yaitu: 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.

---

John Locke.(2004). Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah. Bandung: PT. <sup>6</sup> Alumni, hlm.138

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma, tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi tetapi norma itu ditetapkan terlebih dahulu oleh Masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma yang berada di bawahnya.<sup>7</sup> Selain itu terkait dengan asas hukum yang merupakan dasar-dasar yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan, terdapat beberapa asas yang wajib ada dalam peraturan perundang-undangan:

1. Asas setiap orang dianggap telah mengetahui undang-undang setelah diundangkan dalam lembaran Negara,
2. Asas non retro aktif suatu undang-undang tidak boleh berlaku surut,
3. Lex spesialis derogat lex generalis undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum,
4. Lex posteriori derogate legi priori undang-undang yang lama dinyatakan tidak berlaku apabila ada undang-undang yang baru yang mengatur hal yang sama,
5. Lex Superior derogate legi inferiori hukum yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan hukum/peraturan yang derajatnya dibawahnya.

## **2. Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Hukum di Indonesia**

Berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, di bahas secara kongkrit dalam BAB III mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar 1945,
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,
3. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, peraturan pemerintah,
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah Provinsi, dan
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut Pasal 8 Ayat (1) lebih menjelaskan secara rinci terkait Lembaga yang berhak dalam pembentukan perundang-undangan dan di ayat (2) menjelaskan tentang peraturan perundang-undangan sebagaimana ayat (1) diakui keberadaannya dan

---

Jimly Assiddiqie & M. Ali Safa'at. (2006). Teori Hans Kelsen Tentang Hukum. Jakarta: Konstitusi Press, <sup>7</sup> hlm.109

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

Dalam sistem pemerintahan desa dikenal istilah diskresi kewenangan, yaitu kewenangan yang diberikan kepada pejabat pemerintahan untuk mengatasi suatu persoalan atau permasalahan yang terdapat di dalam pemerintahan, kewenangan untuk memutuskan berbagai persoalan yang ada di dalam suatu pemerintahan. Diskresi kewenangan memiliki beberapa asas yang di gunakan sebagai acuan dalam menjalankan pelaksanaan dekresi, berdasarkan aturan perundang-undangan.<sup>8</sup> Sama halnya dengan pemerintahan di desa yang memiliki orang-orang yang memiliki kewenangan dalam memutuskan persoalan yang ada di desa tertentu mungkin seperti hal kepala desa dengan BPD (Badan Pengawas Desa). Dalam menjalani diskresi adalah instrumen penting dalam kebijakan publik adalah tatanan dalam pelaksanaa dalam menjalankan suatu dekresi pemerintahan seperti yang di katakana di atas instrument harus sesuai atau selaras dengan asas dan peraturan perundang-undangan, maka wajib bagi seorang pejabat publik untuk mengeluarkan kebijakan publik yang sesuai dengan ekspektasi masyarakat dan kebutuhannya atas hukum. Berdasarkan Asas *Freies Ermessen*, kewenangan tersebut adalah suatu kebebasan yang diberitan oleh sistem tata negara bagi pejabat dalam menyelenggarakan pemerintahan.<sup>9</sup>

Asas ini mengandung makna bahwa seseorang bebas untuk menilai, menduga serta mempertimbangkan sesuatu. Sedangkan, dalam pemerintahan ini diartikan sebagai suatu sarana bagi pejabat publik dan administrasi untuk dapat bertindak tanpa harus terikat sepenuhnya secara formil dengan undang-undang. Bukan, berarti penerapan asas ini dapat dijadikan perlindungan bagi pejabat untuk dapat bertindak sewenang-wenang dalam jabatannya. Roscoe Pound mengemukakan bahwa "*Law as a toll of Social Engineering*", kini sudah menjadi wacana saja tanpa mampu diwujudkan dengan optimal. Kesadaran hukum adalah hal yang utama sekalipun sifat dari hukum adalah memaksa untuk dipatuhi atau dapat dipaksakan.<sup>10</sup> Akan tetapi, tanpa adanya kesadaran hukum baik dari penegak

---

Nur Kumalaningdyah, Pertentangan Antara Diskresi Kebijakan Dengan Penyalahgunaan Wewenang Dalam <sup>8</sup> Tindak Pidana Korupsi, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 3 VOL. 26 SEPTEMBER 2019: 481 – 498, DOI: 10.20885/iustum.vol26.iss3.art3

Evi Purnamawati dan Hijawati, *Freies Ermessen Dalam Pemerintahan Indonesia*, Pemerintahan Indonesia, <sup>9</sup> Volume 20 Nomor 1, Bulan Januari 2022, h. 98-109

Lihat juga Zaqiah Darojad, Penggunaan Diskresi Oleh Pejabat Pemerintahan Dalam Kaitannya Dengan Kerugian Keuangan Negara Yang Mengakibatkan Tindak Pidana Korupsi, Jurnal MP (Manajemen Pemerintahan) Vol. 5, No. 2/ Desember 2018: 125 – 139

H.L.A Hart, 2013, *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, Bandung, Nusa Media, h. 70<sup>10</sup>

hukum maupun dari masyarakat tentu saja akan menyebabkan suatu hukum positif hanya sekedar formalitas di atas kertas saja. Hukum tanpa kesadaran hukum yang merupakan bagian dari budaya hukum adalah sekedar tulisan di atas kertas yang justru membuat hukum kehilangan makna dari tujuan atas keberadaannya. Seharusnya sebagaimana dikemukakan oleh Roscoue Pound, keberadaan dari hukum mampu membawa Masyarakat menuju ketertiban dan keteraturan dan bukan hanya sekedar menghukum yang bersalah atau beranggapan bahwa semakin banyak masyarakat yang melanggar lalu kemudian diberikan sanksi adalah ukuran dari keefektifan suatu produk hukum.

Negara hukum yang demokratis memiliki ciri tersebut sekaligus merupakan syarat bagi siapapun di tanah air ini termasuk juga pejabat publik untuk menjunjung tinggi dan menjadikannya sebagai pedoman dalam setiap menjalankan pemerintahannya.<sup>11</sup> Menurut Burkens, bahwa suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum, apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>12</sup>

1. Asas legalitas, yang dimaknai bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasari atas peraturan perundang-undangan atau *wettelijke gronslag*. Konstitusi merupakan bagian penting dalam negara hukum
2. Pembagian kekuasaan, dimaknai bahwa kekuasaan tidak boleh bertumpu pada satu tangan
3. Hak-hak dasar atau *Grondrechten* yang merupakan sasaran perlindungan dari pemerintah terhadap rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang
4. Pengawasan Pengadilan bagi rakyat tersedia melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintah (*rechtmaticgeheid Stoetsing*) atau di Indonesia diwujudkan dalam adanya Pengadilan Tata Usaha Negara.

Banyak undang-undang ataupun turunannya yang gagal atau menjadi tidak efektif yang disebabkan, antara lain:

1. Memuat norma-norma hukum kabur/unclear norm;
2. Memberikan delegasi wewenang kabur;
3. Memberikan wewenang terlalu luas (delegasi blanko) sehingga memberi peluang penyalahgunaan wewenang dan kesewenang-wenangan pemerintah.

---

Yohanes Usfunan, 2004, Orasi Ilmiah: Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Menciptakan <sup>11</sup> Pemerintahan Yang Bersih dan Demokratis, Universitas Udayana, h. 24  
Yohanes Usfunan, 2015, Hukum, Ham dan Pemerintah, Denpasar, Udayana University Press, h. 180<sup>12</sup>

### 3. Kedudukan Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Desa sebagai salah satu jenis dari 3 (tiga) jenis peraturan di Desa. Berdasarkan Pasal 69 ayat (1) UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa dinyatakan bahwa jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa. Dalam perspektif yuridis formal, peraturan desa bukan bagian dari produk hukum daerah. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Didalam pasal 1 angka (17) menguraikan mengenai produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi peraturan daerah (Perda) atau nama lainnya Perkada, peraturan DPRD, keputusan pimpinan DPRD Dan keputusan badan kehormatan DPRD.<sup>13</sup> Konsekuensinya pembentukan peraturan desa tidak mengacu kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Hal ini sejalan dengan Undang- Undang RI Nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana Peraturan Desa tidak masuk dalam produk hukum daerah. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Desa merupakan salah satu kategori Peraturan Daerah yang termasuk jenis dan hierarki peraturan perundangan-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c jo. Pasal 7 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Setelah berlakunya Undang-undang nomor 12 tahun 2011, Peraturan Desa tidak lagi disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu jenis dan masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, kedudukan Peraturan Desa sebenarnya masih termasuk peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 8 Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:

1. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-

---

Bambang Trisantono Soemantri.(2011). Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Bandung: <sup>13</sup> Fokusmedia, hlm. 4-6.

Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

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

Diakuinya keberadaan peraturan desa dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (formal), dipertegas dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal ini menunjukkan bahwa kedudukan peraturan desa sebagai suatu produk hukum. Konsekuensinya, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal ini dalam menyusun peraturan desa harus memperhatikan jenis dan hierarki peraturan perundang- undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>14</sup>

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

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

- a) terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b) terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c) terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;

---

Suwani, Jurnal : “Peran Kepala Desa Dalam Pembangunan Masyarakat Di Desa Ngayau Kecamatan Muara <sup>14</sup> Bengkal Kabupaten Kutai Timur, hlm. 2237

- d) terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; dan
- e) diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan, serta gender.

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

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

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

Dengan demikian pembentukan peraturan desa sebagai suatu produk hukum (peraturan perundang-undangan), harus mengacu kepada teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam lampiran II Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun untuk proses pembentukan peraturan desa mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengundangan diatur khusus dengan mengacu kepada UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Bahkan dalam Pasal 115 huruf b UU No. 6 tahun 2014 dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa antara lain memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa. Sebagai sebuah produk politik, berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa. Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa. Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau

memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa. Dengan mengacu kepada asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) maka seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 1 angka 1 UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Selanjutnya peraturan desa dalam proses pembentukannya sebagai produk politik berdasarkan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa jo PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa sebagai berikut:

1) Tahapan Perencanaan:

- a. Usulan peraturan desa dapat diajukan oleh Kepala Desa (pasal 26 ayat (2) UU No. 6 tahun 2014) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) (Pasal 62 huruf a UU No. 6 tahun 2014 jo Pasal 83 ayat (1) dan ayat (2) PP 43 tahun 2014)
- b. Rancangan peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa (pasal 69 ayat (9) UU No. 6 tahun 2014) dan masyarakat desa berhak memberikan masukan terhadap rancangan peraturan desa (pasal 69 ayat (10) UU No. 6 tahun 2014 jo Pasal 83 ayat (3) PP No.43 Tahun 2014).

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

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

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

Dengan telah diaturnya kedudukan hukum Desa dalam Undang-undang nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa untuk menjalankan pemerintahan yang baik dan benar sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan umum yang baik, maka dalam rangka mendorong

iklim demokrasi masyarakat desa untuk menghasilkan pemimpin desa (Perangkat Desa) yang berintegritas pemerintah Kabupaten/Kota menetapkan peraturan daerah sebagai peraturan pelaksana kebijakan hukum tersebut. Melihat kedudukan Desa dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang berbunyi “Desa Berkedudukan diwilayah Kabupaten/Kota” serta pada penjelasan dalam pasal 5 Undang-undang aquo yang berbunyi “Desa yang berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota dibentuk dalam sistem pemerintahan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang- undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Maka sangat jelas dan terang bahwa Desa adalah bagian dari wilayah Kabupaten/Kota dalam Pemerintahan Daerah Provinsi, maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota pada Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka dengan telah jelas dan terang akan kedudukan desa adalah bagian dari Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, perlulah sekiranya dalam kesempatan ini penulis mengulas lebih jauh juga Pemerintahan Daerah sehingga terbentuk kerangka berpikir sistematis. Sistem Pemerintahan yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia

## **KESIMPULAN**

Konsepsi negara hukum berakar dari paham teori kedaulatan hukum yang berpandangan bahwa, hukum merupakan kedaulatan tertinggi di suatu negara, jadi segala tindakan atau segala sesuatu yang dilakukan haruslah didasarkan pada hukum itu sendiri, Negara dapat dikatakan sebagai negara hukum ketika suatu negara memenuhi unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam konsep negara hukum, unsur tersebut diantaranya yaitu: satu negara sebagai pelindung adanya jaminan hak asasi manusia, dua adanya supremasi aturan-aturan hukum.

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. asas yang wajib ada dalam peraturan perundang-undangan: a) Asas setiap orang dianggap telah mengetahui undang-undang setelah diundangkan dalam lembaran Negara, b) Asas non retro aktif. Suatu undang-undang tidak boleh berlaku surut, c) Lex spesialis derogat lex generalis. Undang - undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum, d) Lex posteriori derogate legi priori. Undang-undang yang lama dinyatakan tidak berlaku apabila ada undang-undang yang baru yang mengatur hal yang sama, e) Lex Superior

derogate legi inforiori. Hukum yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan hukum/peraturan yang derajatnya dibawahnya.

Kepala desa dalam melaksanakan tugas dan fungsi nya memiliki kewenangan yang dilandasi pada kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efektifitas dan efisienasi, kearifan lokal, keberagaman sesuai semboyan negara dan partisipatif sebagai salah satu upaya menerapkan Asas Demokrasi di tingkatan desa. Kedudukan Perdes merupakan bentuk Diskresi Kepala Desa dan jajarannya, yang dalam pelaksanaannya wajib tetap berpedoman pada unsur-unsur yang wajib dilakukan sebagai sebuah negara hukum demokrasi dengan tetap pula berkomitmen pada penegakan HAM sebagaimana disepakati dalam Declaration of Human Rights dan ICCPR.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang - Undang*, Cetakan Kedua, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Saravistha, Deli B., et al. *Pendidikan Kewarganegaraan*. CV Widina Media Utama, 2022.
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Ujungberung Bandung, Nusa Media, 2018.
- H.L.A Hart. *Konsep Hukum (The Concept of Law)*, Bandung, Nusa Media, 2013.
- Usfunan, Yohanes. *Hukum, Ham dan Pemerintah*, Denpasar, Udayana University Press, 2015.
- Usfunan, Yohanes. *Orasi Ilmiah: Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Demokratis*, Universitas Udayana, 2014.
- Soemantr, Bambang Trisantono. *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Bandung: Fokusmedia, 2011.
- Darojad, Zaqiah, Penggunaan Diskresi Oleh Pejabat Pemerintahan Dalam Kaitannya Dengan Kerugian Keuangan Negara Yang Mengakibatkan Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal MP (Manajemen Pemerintahan)* Vol. 5, No. 2/ Desember 2018: 125 – 139

Kumalaningdyah, Nur, Pertentangan Antara Diskresi Kebijakan Dengan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* NO. 3 VOL. 26 SEPTEMBER 2019: 481 – 498, DOI:10.20885/iustum.vol26.iss3.art3

Saravistha, D. B. (2022). Urgensi Strategi Sosialisasi Nawacita sebagai Langkah Konkret Mewujudkan HAM versi Pancasila dalam Pemikiran Bung Karno. *Jurnal Pancasila dan Bela Negara*, 2(2).

Yani, Ahmad, Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Legislas Indonesia*, Vol 15 No.2, Juli 2018: 55- 68, DOI: <https://doi.org/10.54629/jli.v15i2.187>

Suwani, Jurnal: “Peran Kepala Desa Dalam Pembangunan Masyarakat Di Desa Ngayau Kecamatan Muara Bengkal Kabupaten Kutai Timur.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Perancangan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

United Nations (United Nations Human Rights Office of The Commisioner), <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/indonesian?LangID=inz>