

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NKRI 1945) menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Bunyi Pasal 1 ayat (3) tersebut merupakan kehendak rakyat tertinggi bangsa Indonesia yang dijadikan hukum dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, selain itu prinsip Indonesia sebagai negara hukum mengandung arti bahwa hukum merupakan pilar utama dalam menggerakkan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara untuk mencapai cita-cita negara. Cita-cita bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Tujuan Negara Indonesia selanjutnya tertuang dalam alenia keempat pembukaan UUD NKRI 1945 yang meliputi:

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹

Peraturan Desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Merupakan sarana sekaligus sebagai dasar penyeleggaraan

¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011, hlm. 17

Pemerintahan Desa yang mana Badan Permusyawaratan Desa dapat membentuk Peraturan Desa sebagai dasar normatif dalam penyelenggaraan urusan desa. Pemerintahan Desa sebagai entitas pemerintahan yang paling bawah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Peraturan Desa selain berfungsi sebagai dasar normatif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa juga berfungsi sebagai menampung aspirasi dan kondisi masyarakat. Tetapi Peraturan Desa yang dibentuk tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, oleh karena itu, dalam pembentukan Peraturan Desa harus selaras dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi.

Kedudukan Peraturan Desa Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu :

- (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 bupati/walikota;*
 - c. *Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.²*

² Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan ketentuan diatas, maka kedudukan Peraturan Desa dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dapat dianggap menjadi bagian dari Peraturan Daerah. Untuk itu, materi muatan yang hendak diatur dalam Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan di atasnya, yaitu dengan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.

Akan tetapi Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Desa tidak disebutkan secara eksplisit, dalam hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) yaitu: jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

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*
7. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*³

Ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yakni pasal 7 ayat (1) Peraturan Desa tidak lagi disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang- Undangan. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor

³ Pasal 7 ayat (1)Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan secara detail mengenai Peraturan Desa. Dengan dihapusnya Peraturan Desa dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan, maka hal ini akan menimbulkan permasalahan dalam menentukan kedudukan Peraturan Desa dan juga dalam hal pengujian Peraturan Desa.

Kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan bertujuan untuk menjaga dan memastikan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan sebagai dasar untuk melaksanakan aktivitas pemerintahan agar selalu selaras dan sejalan dengan UUD NKRI 1945. Oleh karena itu, dalam UUD NKRI 1945, mengenai kewenangan dan tugas untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibebankan pada 2 (dua) lembaga negara. Dua lembaga negara itu yaitu Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang memiliki tugas dan kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, dan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Peraturan desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Badan Pemusyawaratan Desa (BPD) yang bersama dengan kepala desa dan merupakan sarana sekaligus sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa juga merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.

Keberadaan desa sendiri saat ini diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lahirnya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga mengatur tentang kedudukan dan jenis desa, penataan desa, kewenangan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, hak dan kewajiban desa dan masyarakat desa, keuangan desa dan aset desa serta pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan. Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 83 menegaskan bahwa;

*“rancangan peraturan desa dikuasai oleh pemerintahan desa. Sementara BPD dapat mengusulkan rancangan peraturan desa kepada pemerintahan desa. Rancangan peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa untuk mendapatkan masukan.”*⁴

Selanjutnya rancangan peraturan desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan BPD kepada kepala desa untuk ditetapkan menjadi peraturan desa paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal kesepakatan. Peraturan desa dinyatakan berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan dalam lembaran desa dan berita desa oleh sekertaris desa.⁵ Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yakni pasal 7 ayat (1) Peraturan Desa tidak lagi disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan dalam Undang-

⁴ Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Desa *“Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga era Reformasi”*, Malang: Setara Press, 2015, hlm. 260.

⁵ Ibid. hlm 262.

Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan secara detail mengenai Peraturan Desa. Dengan dihapusnya Peraturan Desa dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan, maka hal ini akan menimbulkan kesulitan dan permasalahan dalam menentukan kedudukan Peraturan Desa dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. Oleh karena Hirarki Peraturan Perundang-Undangan merupakan dasar untuk menentukan bagaimana pengujian Peraturan Perundang-Undangan termasuk Peraturan Desa. Melalui Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dapat menjadi dasar dalam menentukan lembaga yang memiliki kewenangan dalam melakukan pengujian terhadap Peraturan Perundang-Undangan tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Kedudukan Peraturan Desa Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia?
2. Bagaimana pengujian Peraturan Desa apabila bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, dapat diuraikan tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan Peraturan Desa dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.

2. Untuk memahami bentuk pengujian Peraturan Desa apabila bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berada di atasnya.

1.4 Kegunaan

Dengan penelitian yang dilakukan ini diharapkan mempunyai kegunaan bagi pemecahan masalah yang diteliti, dalam penelitian ini penulis juga berharap dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Tujuan teoritis ini diharapkan dapat menambah dan memperluas wawasan keilmuan, khususnya dalam kajian mengenai pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

1.4.2 Secara Praktis

Tujuan secara praktis diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian bagi pembuat Undang-Undang atau Lembaga Legislatif dalam menentukan suatu kebijakan dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan dan menjadi bahan sumbangan pemikiran dalam bidang hukum pengujian, khususnya berkaitan dengan hukum pengujian Peraturan Desa.

1.5 Keaslian

Permasalahan tentang Peraturan Desa dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia belum pernah dilakukan penelitian untuk mendapatkan gelar

kesarjanaan oleh peneliti yang lain. Namun terdapat 2 (dua) penelitian yang memiliki kemiripan dengan penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

No.	Penulis	Judul
1	Somadi Al Faqih (Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Sunan Kalijaga Yogyakarta)	Fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa (Studi DI Desa Dumeleng Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes)
2	Subchan Agus Riyadi (Fakultas Hukum, Universitas Jember)	Studi Tentang Pembuatan Peraturan Desa Di Desa Ambulu Kecamatan Ambulu Kabupaten Jember

Skripsi yang ditulis ini memiliki perbedaan dengan skripsi yang terdahulu yang telah tertulis diatas. Skripsi yang ditulis oleh Somadi Al Faqih (Fakultas Syariah

dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta) yang berjudul “*Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa (Studi di Desa Dumeleng Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes)*”. Skripsi yang di tulis oleh Somadi Al Faqih mengenai fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam Menyusun dan menetapkan Peraturan Desa yang mana dalam hal ini peran Badan Permusyawaratan Desa sangatlah penting dalam menyusun suatu peraturan yang berkaitan dengan permasalahan di suatu desa dan merumuskan masalah tentang bagaimana proses Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Peraturan Desa serta apa saja kendala yang mempengaruhi pelaksanaan proses Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa.

Perbedaan dengan skripsi yang ditulis oleh Subchan Agus Riyadi (Fakultas Hukum Universitas Jember) yang berjudul “*Studi tentang Pembuatan Peraturan Desa di Desa Ambulu Kecamatan Ambulu Kabupaten Jember*”. Dalam skripsi yang ditulis oleh Subchan Agus Riyadi merujuk pada permasalahan tentang pembuatan Peraturan Desa yang mana peraturan desa tersebut mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Jember.

1.6 Metode Penelitian

Jenis penelitian, metode penelitian dan bahan hukum dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji sebuah isu hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang tertulis dan masih berlaku di Indonesia. Penelitian yang pada obyeknya adalah permasalahan hukum. Jadi penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif, yakni penelitian difokuskan untuk mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.

1.6.2 metode pendekatan

Berdasarkan judul dalam penelitian yang telah dijabarkan dalam beberapa rumusan masalah dan dihubungkan dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai sebagaimana telah diuraikan diatas, maka jenis pendekatan yang digunakan adalah pendekatan terhadap Undang-Undang (*statue approach*). Metode pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi, dalam metode ini peneliti perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.

1.6.3 bahan hukum

Metode pendekatan dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif sehingga pengumpulan data menggunakan dua bahan hukum, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi dalam pembuatan peraturan

perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang digunakan dalam penelitian tersebut. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan menggunakan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi dan Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku maupun jurnal yang berkaitan dengan peraturan desa.

1.6.4 metode analisis data

Analisis data yang digunakan setelah data terkumpul kemudian dibentuk dan dianalisis dengan menggunakan metode pendekatan deduktif, pendekatan yang menggunakan logika untuk menarik kesimpulan dan pendekatan ini juga dapat disebut analisis dari sesuatu yang umum kepada sesuatu yang khusus. Penelitian ini bertujuan untuk memahami kedudukan peraturan desa dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi ini adalah untuk memberi kemudahan kepada para pembaca sehingga dapat mengetahui secara garis besar isi penelitian ini,

selain itu agar pembahasan dalam penelitian ini tersusun secara sistematis. Penelitian ini dibagi dalam 4 bab dengan susunan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN, Bab ini terbagi dalam 7(tujuh) sub bab yang memuat uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan, keaslian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TEORI PERATURAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, bab ini memuat uraian tentang peraturan perundang-undangan di indonesia, pengujian peraturan perundang-undangan, desa dan peraturan desa.

BAB III ANALISIS KEDUDUKAN PERATURAN DESA DAN PENGUJIAN PERATURAN DESA, Bab ini terbagi menjadi dua sub bab yang memuat uraian tentang pembahasan dari rumusan masalah yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini, dimana permasalahan tersebut terdiri dari kedudukan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan di indonesia dan bagaimana sistem pengujian peraturan desa apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

BAB IV PENUTUP, dalam bab ini merupakan bab yang paling akhir dari penelitian ini yang berisi kesimpulan dari keseluruhan pembahasan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.