

PERATURAN YANG DITETAPKAN OLEH KEPALA DESA
(Kajian Terhadap Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-Undangan)

Andress.D. Bakarbessy
Universitas Pattimura Ambon
denyboy64@gmail.com

Abstract : *Article 2 Domestic Ministerial Regulation Number 111 of 2014 concerning technical guidelines for Village Regulations states that Type of Regulation in the village includes: a. Village Regulation b. Joint Regulation of the Village Head; and c. Village Head Regulation. Meanwhile, Article 8 paragraph (1) of the Law Establishing Legislation states that the type of legislation also includes the rules set by ... Village Heads or the equivalent. Based on the construction of norms Article 8 paragraph (1) of the Law on Establishment of Legislation, village regulations cannot be categorized as regulations established by the village head because a village regulation must have a joint agreement between the village head and the village consultative body and must be promulgated in Village and legal sheets become village regulations even though they are not stipulated by the village head.*

Keywords: *Regulation, Defined, Village Chief*

Abstrak : Pasal 2 Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang pedoman teknis Peraturan di Desa menyatakan bahwa Jenis Peraturan di desa meliputi: a. Peraturan Desa; b. Peraturan Bersama Kepala Desa; dan c. Peraturan Kepala Desa. Sementara itu, Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan juga mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa atau yang setingkat. Berdasarkan konstruksi norma Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka Peraturan Desa tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa karena suatu rancangan peraturan desa harus mendapat persetujuan bersama antara kepala desa dan badan permusyawaratan desa serta wajib diundangkan dalam Lembaran Desa dan sah menjadi Perdes walaupun tidak ditetapkan oleh kepala desa.

Kata Kunci: Peraturan, Ditetapkan, Kepala Desa

Pendahuluan

Cita NKRI adalah membentuk suatu bangunan negara yang melindungi seluruh tumpah darah indonesia. Dengan adanya bangunan negara kesatuan maka akan mendekatkan pada nilai kebersamaan untuk mencapai tujuan nasional dengan tetap memperhatikan perbedaan yang ada. Kebersamaan bukan berarti keseragaman, tetapi diupayakan untuk dapat melindungi berbagai bentuk keragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan¹.

Jimly Asshiddiqie² menyatakan bahwa prinsip persatuan sangat dibutuhkan karena keragaman suku bangsa, agama, dan budaya yang diwarisi oleh bangsa indonesia dalam sejarah, yang mengharuskan bangsa indonesia bersatu dengan seerat-eratnya dalam keragaman itu. Keragaman itu merupakan kekayaan yang harus dipersatukan (*united*), tetapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan (*uniformed*).

Berdasarkan hal tersebut, bangsa indonesia telah memiliki falsafah

Bhineka Tunggal Ika yang berarti berbeda-beda tetapi tetap satu jua dalam mengelola kemajemukan masyarakat Indonesia. Keberadaan *Bhineka Tunggal Ika* telah menyatukan keragaman bangsa indonesia yang terdiri 17.508 pulau, baik yang besar maupun yang kecil, lebih dari 1.128 suku bangsa dan lebih dari 700 bahasa daerah. Dengan demikian, kesadaran akan hidup bersama di dalam keberagaman sudah tumbuh dan menjadi semangat bangsa Indonesia³.

Pengakuan terhadap keberagaman yang dimiliki oleh bangsa Indonesia kemudian diatur dalam rumusan Pasal 18 UUD Tahun 1945 dan penjelasan Pasalnya khususnya pada angka romawi II yang menyatakan bahwa,

Dalam teritorir Indonesia terdapat *Zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen* yang pada waktu itu disebutkan jumlahnya di Indonesia lebih kurang 250 daerah, seperti desa di jawa dan bali, nagari di minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya.

Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Kesatuan Republik Indonesia

¹ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2007), hlm. 10

² dalam Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Jogjakarta, UII Press, 2005) hlm. 94-95

³ Pimpinan MPR dan Tim Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, (Jakarta, Setjend MPR RI, 2012), hlm. 185-187

menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Menurut HAW Widjaja, desa secara historis merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara dan bangsa ini terbentuk. desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dengan hukum sendiri serta relatif mandiri⁴.

Menurut Koentjaraningrat sebagaimana dikutip oleh Didik Sukriono⁵ bahwa sebelum terbentuknya Negara modern, desa merupakan entitas sosial yang memiliki identitas dan kelengkapan budaya asli, tradisi atau pranata lokal yang beragam, pemerintahan yang demokratis dan memiliki otonomi khas (asli) dalam mengatur kehidupannya sendiri (*self governing community*).

Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki hak dan kekuasaan dalam mengatur dan

mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mencapai kesejahteraan. Hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat inilah yang disebut otonomi desa⁶.

Ciri masyarakat hukum adat yang otonom adalah berhak mempunyai wilayah sendiri dengan batas yang sah, berhak mengatur dan mengurus pemerintahan dan rumah tangganya sendiri, berhak mengangkat kepala daerahnya atau majelis pemerintahan sendiri, berhak mempunyai sumber keuangan sendiri. Dalam konteks inilah desa menemukan identitasnya sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki hak untuk mengurus kepentingannya sendiri. Dengan demikian, desa secara alami telah memiliki otonomi sejak kesatuan masyarakat ini terbentuk, dan bukan merupakan pemberian pihak lain⁷.

Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyatakan bahwa:

⁴H A W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, (Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 4-5

⁵ Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi*, (Malang, Setara Press, 2013), hlm. 188

⁶ H A W Widjaja, *Otonomi Desa....*Op.cit, hlm. 165

⁷ Mahfut Afif Ruslin, *Desa dan Negara (Studi Tentang Kemandirian Desa Dalam Konteks UU Nomor 22 Tahun 1999)*, <http://river2007.files.wordpress.com/2007/10/De-sa-dan-negara.pdf>

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.

Ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan pengakuan Negara terhadap apa yang disebut dengan otonomi masyarakat hukum adat berdasarkan hak-hak tradisionalnya, sebagaimana juga diatur oleh UUD Tahun 1945. Hal ini membuat desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dengan otonominya, memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan berdasarkan susunan asli dan hak asal usulnya yang diatur dengan berbagai peraturan di desa.

Pasal 2 Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 mengatur bahwa Jenis Peraturan di desa meliputi: a. Peraturan Desa; b. Peraturan Bersama Kepala Desa; dan c. Peraturan Kepala Desa.

Berbagai peraturan di desa tersebut merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa yang mengacu pada ketentuan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi. Akan tetapi berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) ditetapkan bahwa 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.

Serta Pasal 8 ayat (1) UU P3 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 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.

Sementara itu, di desa terdapat 3 (tiga) produk hukum, yaitu Peraturan Desa (Perdes), Peraturan Kepala Desa, dan Peraturan Bersama Kepala Desa. Persoalannya adalah apakah Peraturan Desa (Perdes), Peraturan bersama kepala desa dan peraturan kepala desa termasuk dalam konstruksi norma peraturan yang ditetapkan Kepala Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU P3 yang terkait dengan rumusan norma *peraturan yang ditetapkan oleh.... Kepala Desa atau yang setingkat.*

A. Pembahasan

Manusia dalam bermasyarakat selalu berhubungan satu dengan yang lainnya sehingga menimbulkan interaksi atau kontak. Akibat adanya kontak atau interaksi tersebut dapat menimbulkan konflik⁸. Dengan demikian, dalam proses interaksi di dalam masyarakat

dibutuhkan norma-norma atau kaidah-kaidah yang mengatur hubungan atau interaksi tersebut.

Hukum merupakan salah satu norma dan pada dasarnya sesuatu yang abstrak, meskipun dalam praktek berwujud konkrit. Hukum memiliki daya paksa terhadap individu dan atau kelompok untuk taat terhadap aturan dan memiliki sanksi tegas terhadap pelaku yang melanggar norma. Hukum merupakan perangkat aturan atau norma-norma yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hubungan interaksi antara individu dengan individu lain, individu dengan masyarakat, individu dengan lingkungan, individu dengan pemerintahnya dan hubungan di antara bagian-bagian tersebut satu sama lainnya yang bertujuan melahirkan keadilan dan ketertiban. Hukum merupakan sarana kontrol sosial yang ditujukan untuk mengubah perilaku warga-warga masyarakat sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dan diakui sebelumnya.

Dalam konteks tersebut, Indonesia juga menempatkan hukum sebagai sarana utama dalam rangka menciptakan keteraturan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum-Suatu Pengantar*, (Yogyakarta, Liberty, , 2003), hlm. 3

Negara hukum Indonesia sudah berdiri sejak tahun 1945. Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen disebutkan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), yang berarti Indonesia berdasarkan hukum dan tidak berdasarkan pada kekuasaan semata (*machtsstaat*). Hal tersebut, kembali dipertegas pada amandemen UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Berdasarkan ketentuan Konstitusi tersebut, maka negara Indonesia diperintah berdasarkan hukum yang berlaku, termasuk penguasa pun harus tunduk pada hukum yang berlaku tersebut⁹. Dengan demikian, peranan peraturan perundang-undangan dalam konteks negara hukum adalah menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat berupa undang-undang, di daerah berupa peraturan daerah, dan di tingkat desa berupa peraturan desa.

1. Konstruksi Peraturan perundang-undangan

⁹ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta, Gentha Publishing, 2009), hlm. 1-2

Bagir Manan¹⁰ menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai:

- a) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang dan berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum
- b) Merupakan aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan
- c) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

Pasal 1 ayat 2 UU P3 menetapkan 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, dimana unsurnya meliputi:

Peraturan Tertulis

¹⁰ *Ibid*, hlm. 10

Menurut Soekarno Aburaera dkk, bahwa hukum dapat dilihat sebagai hukum positif yaitu hukum yang berlaku di dalam sebuah negara. Dalam konteks tersebut, hukum merupakan penetapan oleh pemimpin yang sah dalam suatu negara sebagaimana juga yang dimaknai oleh para ahli hukum¹¹. Dengan demikian, maka peraturan tertulis merupakan bentuk dan format tertentu dari aturan hukum yang di buat dan ditegakkan oleh pejabat yang berwenang, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3 bahwa 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.

Memuat Norma Hukum

¹¹ Sukarno Aburaera dkk, *Filsafat Hukum*, (Malang, Bayumedia Publishing, 2009), hlm. 32

Norma di terjemahkan sebagai pedoman, ukuran atau standar. dalam kaitan dengan hal tersebut, dari aspek individu terdapat norma agama dan norma kesusilaan, sedangkan jika dilihat dari aspek antar individu terdapat norma kesopanan dan norma hukum¹².

Norma hukum timbul bukan dari masyarakat tetapi berasal dari suatu negara yang bersifat wajib untuk dipatuhi oleh setiap masyarakat yang ada di dalamnya. Dalam pandangan Austin¹³ bahwa hukum merupakan perintah dari yang berdaulat atau penguasa.

Mengikat secara umum

Norma hukum umum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak, umum dan tidak tertentu. Umum disini dapat berarti bahwa suatu peraturan itu ditujukan untuk semua orang atau semua warga negara. Norma hukum ini sering dirumuskan dengan barang siapa, setiap orang, setiap warga negara, dll.

Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut

¹² Sudikno Mertokusumo, *Op.cit*, hlm. 13

¹³ Dalam Anthonius Cahyadi dan Fernando Manullang, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, (Jakarta, Kencana, 2010), hlm. 35

staatsorgaan. Dalam Kamus Hukum Belanda Indonesia kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan Negara.¹⁴ Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran. maupun ada pada tingkat nasional atau pusat maupun daerah, bentuk-bentuk organisasi negara dan pemerintahan itu dalam perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat¹⁵. Selain itu, lembaga dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah¹⁶. Lembaga daerah terdiri dari¹⁷:

- 1) keberadaan organ dan functie atau kewenangannya diatur oleh Undang-Undang Dasar. misalnya Gubernur, bupati, walikota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik untuk provinsi maupun untuk kabupaten/kota.

- 2) lembaga daerah yang dibentuk dan dibubarkan dengan atau berdasarkan undang-undang. Misalnya, Komisi Pemilihan Umum Daerah
- 3) ada pula lembaga-lembaga daerah yang dibentuk dengan atau berdasarkan peraturan tingkat pusat di bawah undang-undang. Misalnya, adanya Badan Layanan Umum (BLU) yang diatur berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah tentang Badan Layanan Umum
- 4) ada juga lembaga-lembaga daerah yang murni diatur dan dibentuk sendiri oleh pemerintahan daerah.

Selain itu, keberadaan lembaga daerah dapat juga meliputi Pemerintahan Desa. Menurut Pasal 5 UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (UU Desa) bahwa Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota. Lebih lanjut, Pasal 25 UU Desa menetapkan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain. Pasal 48 UU

¹⁴ Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 31

¹⁵ *Ibid*, hlm. 32

¹⁶ *Ibid*, hlm. 105

¹⁷ *Ibid*, hlm. 276

Desa menetapkan bahwa Perangkat Desa terdiri atas: a. sekretariat Desa; b. pelaksana kewilayahan; dan c. pelaksana teknis.

Selain Kepala Desa dan Perangkat desa, di desa juga terdapat BPD. Menurut Pasal 1 angka 4 UU Desa bahwa BPD 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.

Sementara itu, Pasal 55 UU Desa menetapkan bahwa BPD 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. Dengan demikian, Kepala Desa dan BPD adalah termasuk lembaga di daerah, sehingga berwenang membuat peraturan di desa.

2. Konstruksi Peraturan Yang Di Tetapkan Oleh Kepala Desa

Indonesia sebagai negara hukum maka segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan

harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Menurut Hans Kelsen bahwa sistem norma dalam suatu Negara berjenjang atau berlapis-lapis dalam suatu hirarkhi, dalam arti arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*)¹⁸.

Menurut Hans Kelsen yang mendasari teorinya dari pandangan Adolf Merkel bahwa suatu norma memiliki 2 (dua) wajah, dimana norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke

¹⁸ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan – Jenis, Fungsi, dan Materi Muatannya*, (Yogyakarta, Kanisius, 2007), hlm. 41

bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya¹⁹.

Terkait dengan hal tersebut, maka sistem norma dalam suatu Negara adalah berjenjang yang dapat dilihat dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan berdasarkan kewenangan atribusi dan delegasi. Melalui atribusi, apabila kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan diberikan oleh UUD atau UU kepada suatu badan, dengan kekuasaan dan tanggung jawab sendiri (mandiri) untuk membuat/membentuk peraturan perundang-undangan²⁰.

Sedangkan delegasi, apabila kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan diberikan oleh suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (melalui atribusi). Dengan kata lain, badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan

perundang-undangan melalui atribusi, yang atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri kemudian menyerahkan wewenang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut (*overdragen*) kepada suatu badan untuk membuat/membentuk peraturan perundang-undangan²¹.

Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3 disebutkan 7 (tujuh) jenis peraturan perundang-undangan, yaitu: (1) UUD Negara RI 1945, (2) Ketetapan MPR, (3) UU/Perppu, (4) PP, (5) Perpres, (6) Perda Povinsi, dan (7) Perda Kabupaten/Kota.

Serta Pasal 8 ayat (1) UU P3 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 atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Nandang Alamsah Deliarnoor, *Reposisi Peraturan Desa dalam Kajian Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 & Undang-undang No. 12 Tahun 2011*, disampaikan dalam rangka workshop “Peningkatan Kapasitas Kepala Desa Dalam Menunjang Pembangunan Di Daerah Se-Kabupaten Karangasem-Bali”, pada hari Rabu, 26 Oktober 2011 di The Majesty Hotel, Bandung, hlm. 43

²¹ *Ibid*

Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Terkait dengan hal tersebut, maka keberadaan peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa sebagai diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU P3 menjadi persoalan tersendiri, mengingat menurut Pasal 2 Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 bahwa Jenis Peraturan di desa meliputi: a. Peraturan Desa; b. Peraturan Bersama Kepala Desa; dan c. Peraturan Kepala Desa.

a. Perdes

Pembentukan Perdes diatur dalam Pasal 83 PP Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (PP Desa) yang telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang menetapkan bahwa:

- (1) Rancangan peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa.
- (2) Badan Permusyawaratan Desa dapat mengusulkan rancangan peraturan Desa kepada pemerintah desa.
- (3) Rancangan peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa untuk mendapatkan masukan.
- (4) Rancangan peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Pasal 1 angka 6 Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa menetapkan bahwa Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. Lebih lanjut, dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 menetapkan bahwa Penyusunan

rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa. Sementara itu, Pasal 7 ayat (1) menetapkan bahwa BPD dapat menyusun dan mengusulkan rancangan Peraturan Desa. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa proses penyusunan Perdes dilakukan bersama oleh Kepala Desa dan BPD.

Sementara itu dalam proses pembahasan menurut Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 menetapkan bahwa BPD mengundang Kepala Desa untuk membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa. Pasal 10 ayat (1) Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 menetapkan bahwa rancangan peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa kepada kepala desa untuk ditetapkan menjadi peraturan desa paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal kesepakatan, dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) Hari terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan Desa dari pimpinan Badan Permusyawaratan Desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (2).

Dengan demikian, berbagai ketentuan tersebut memberikan wewenang kepada BPD untuk mengajukan rancangan Perdes, dan bersama-sama dengan pemerintah desa membahas Perdes. Terkait dengan hal tersebut, Menurut Maria Farida Indrati²² dalam pembentukan UU, Dewan Perwakilan Rakyat harus melaksanakannya dengan persetujuan, atau dengan berbarengan, serentak, bersama-sama dengan Presiden. Dengan demikian, agar undang-undang itu dapat terbentuk, kedua kewenangan tersebut dilaksanakan bersama-sama.

Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam proses pembentukan Perdes, Kepala Desa harus melaksanakan wewenang membentuk Perdes berupa memberikan persetujuan, atau dengan berbarengan, serentak, bersama-sama dengan BPD. Dengan demikian, agar Perdes dapat terbentuk maka kewenangan Kepala Desa dan BPD harus dilaksanakan secara bersama-sama.

Sementara itu, terkait dengan penetapan Perdes maka Perdes yang telah disepakati bersama antara kepala

²² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan...*, Op.cit, hlm. 134

desa dan BPD diserahkan kepada kepala desa untuk ditetapkan menjadi peraturan desa paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal kesepakatan, dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perdes.

Pasal 11 ayat (1) Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 bahwa Rancangan Perdes yang telah dibubuhi tanda tangan disampaikan kepada Sekretaris Desa untuk diundangkan. ayat (2) mengatur bahwa dalam hal Kepala Desa tidak menandatangani Rancangan Perdes, rancangan Perdes tersebut wajib diundangkan dalam Lembaran Desa dan sah menjadi Peraturan Desa.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka dapat diketahui bahwa proses penetapan Perdes dilakukan oleh kepala desa setelah adanya kesepakatan bersama antara kepala desa dengan BPD melalui penandatanganan. Akan tetapi, menurut Pasal 11 ayat (2) Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 bahwa meskipun kepala desa tidak menandatangani rancangan Perdes yang berarti kepala desa tidak menetapkan Perdes yang telah mendapat kesepakatan

bersama dengan BPD maka Perdes tersebut wajib diundangkan dalam Lembaran Desa dan sah menjadi Perdes.

Hal tersebut menunjukkan bahwa keabsahan suatu Perdes tidak ditentukan oleh penetapan yang dilakukan oleh kepala desa melalui tanda tangan, tetapi keabsahan suatu Perdes ditentukan oleh kesepakatan bersama antara kepala desa dengan BPD dalam proses pembentukan Perdes.

Dengan demikian, Perdes tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa berdasarkan konstruksi norma Pasal 8 ayat (1) UU P3, karena suatu ranperdes wajib diundangkan dalam Lembaran Desa dan sah menjadi Perdes bila telah tercapai kesepakatan bersama antara kepala desa dengan BPD walaupun tidak ditetapkan oleh kepala desa.

b. Peraturan Kepala Desa

Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 menetapkan bahwa peraturan kepala desa adalah peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa dan bersifat mengatur. Dimana, menurut Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 menetapkan bahwa peraturan kepala desa berisi

materi pelaksanaan peraturan desa, peraturan bersama kepala desa dan tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 27 ayat (1) Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 menetapkan bahwa Penyusunan rancangan Peraturan Kepala Desa dilakukan oleh Kepala Desa. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa peraturan kepala desa merupakan produk hukum dari kepala desa yang mulai dari proses penyusunan sampai dengan penetapannya dilakukan oleh kepala desa. Dimana, dalam proses pembentukan dan penetapannya dilakukan sendiri oleh kepala desa tanpa persetujuan dari badan atau lembaga lain.

Dengan demikian, peraturan kepala desa adalah salah satu produk hukum di desa yang wewenang pembentukan dan penetapannya dilakukan oleh kepala desa sehingga peraturan kepala desa dikategorikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa berdasarkan konstruksi norma Pasal 8 ayat (1) UU P3.

c. Peraturan Bersama Kepala Desa

Bab XI UU Desa. pada Pasal 91 mengatur bahwa Desa dapat mengadakan kerja sama dengan Desa lain dan/atau kerja sama dengan pihak ketiga. Kemudian, pada Pasal 92 ayat (1) UU Desa mengatur bahwa kerjasama antar desa yang dilakukan meliputi:

- 1) Pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing;
- 2) Kegiatan kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat antar desa; dan
- 3) Bidang kemandirian dan ketertiban.

Sementara itu, Pasal 92 ayat (2) UU Desa menetapkan bahwa kerjasama antar desa dituangkan dalam peraturan bersama kepala desa melalui kesepakatan musyawarah antar desa. Pasal 92 ayat (4) UU Desa menetapkan bahwa Musyawarah antar desa yang bersepakat untuk melakukan kerjasama desa, membahas hal-hal yang berkaitan dengan:

- 1) Pembentukan lembaga antar Desa;
- 2) pelaksanaan program Pemerintah dan Pemerintah

Daerah yang dapat dilaksanakan melalui skema kerja sama antar Desa;

- 3) perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan program pembangunan antar Desa;
- 4) pengalokasian anggaran untuk Pembangunan Desa, antar Desa, dan Kawasan Perdesaan;
- 5) masukan terhadap program Pemerintah Daerah tempat Desa tersebut berada; dan
- 6) Kegiatan lainnya yang dapat diselenggarakan melalui kerja sama antar Desa.

Kerja sama antar desa diimplementasikan dalam Peraturan Bersama Kepala Desa sehingga mengikat desa-desa yang terlibat dalam kerjasama tersebut. Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 menetapkan bahwa Peraturan Bersama Kepala Desa adalah Peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih Kepala Desa dan bersifat mengatur.

Pasal 21 ayat (1) Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 menetapkan bahwa Perencanaan penyusunan rancangan Peraturan

Bersama Kepala Desa ditetapkan bersama oleh dua Kepala Desa atau lebih dalam rangka kerja sama antar Desa. Pada ayat (2) menetapkan bahwa perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa ditetapkan setelah mendapatkan rekomendasi dari musyawarah desa.

Pasal 25 ayat (1) Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 menetapkan bahwa Kepala Desa yang melakukan kerja sama antar desa menetapkan Rancangan Peraturan Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal disepakati. Sementara itu, pada ayat (2) menetapkan bahwa rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa yang telah dibubuhi tanda tangan di undangkan dalam Berita Desa oleh Sekretaris Desa masing-masing desa.

Berbagai ketentuan tersebut menunjukan bahwa peraturan bersama kepala desa adalah salah satu produk hukum di desa yang wewenang pembentukan dan penetapannya dilakukan oleh kepala desa yang saling mengadakan hubungan kerja sama. Dengan demikian, peraturan bersama kepala desa dikategorikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh kepala

desa berdasarkan konstruksi norma Pasal 8 ayat (1) UU P3. Akan tetapi, terdapat beberapa syarat sebelum dilakukan penetapan peraturan bersama kepala desa, yaitu:

- 1) penetapan dilakukan oleh kepala desa yang didasarkan pada kesepakatan bersama kepala desa yang melakukan kerja sama.
- 2) penetapan dilakukan oleh kepala desa setelah mendapat rekomendasi dari musyawarah desa yang dilakukan di masing-masing desa.

Dengan demikian, bahwa tindakan penetapan peraturan bersama kepala desa yang dilakukan oleh kepala desa secara prosedur harus dengan kesepakatan bersama kepala desa yang melakukan kerja sama dan kesepakatan tersebut harus mendapat rekomendasi dari musyawarah desa dari tiap desa yang melakukan kerja sama.

Berdasarkan berbagai uraian sebelumnya maka dapat diketahui bahwa konstruksi norma Pasal 8 ayat (1) UU P3 hanya merupakan dasar bagi pembentukan Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa sedangkan Perdes tidak memenuhi unsur dalam ketentuan tersebut.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan dapat disimpulkan bahwa diantara 3 (tiga) peraturan di desa yaitu; perdes, peraturan kepala desa dan peraturan bersama kepala desa, yang memenuhi konstruksi norma peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa berdasarkan Pasal 8 ayat (1) UU P3 adalah peraturan kepala desa dan peraturan bersama kepala desa. Akan tetapi, penetapan peraturan bersama kepala desa yang dilakukan oleh kepala desa harus dengan kesepakatan dan rekomendasi lembaga lain. Hal ini berbeda dengan proses penyusunan dan penetapan peraturan kepala desa yang sepenuhnya dilakukan sendiri oleh kepala desa, tanpa ada kesepakatan atau rekomendasi dari lembaga/badan lainnya.

Daftar Pustaka **Buku**

- Anthonius Cahyadi dan Fernando Manullang, 2010, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Jakarta, Kencana
- Didik Sukriono, 2013, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Malang, Setara Press
- Hari Sabarno, 2007, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta, Sinar Grafika

- H A W Widjaja, 2004, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada
- Jimly Asshidiqqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan – Jenis, Fungsi, dan Materi Muatannya*, Yogyakarta, Kanisius,
- Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Jogjakarta, UII Press
- Pimpinan MPR dan Tim Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, 2012, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta, Setjend MPR RI,
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Gentha Publishing
- Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum-Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty
- Sukarno Aburaera dkk, 2009, *Filsafat Hukum*, Malang, Bayumedia Publishing
- Nandang Alamsah Deliarnoor, *Reposisi Peraturan Desa dalam Kajian Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 & Undang-undang No. 12 Tahun 2011*, disampaikan dalam rangka workshop
- “Peningkatan Kapasitas Kepala Desa Dalam Menunjang Pembangunan Di Daerah Se-Kabupaten Karangasem-Bali”, pada hari Rabu, 26 Oktober 2011 di The Majesty Hotel, Bandung
- Mahfut Afif Ruslin, *Desa dan Negara (Studi Tentang Kemandirian Desa Dalam Konteks UU Nomor 22 Tahun 1999)*, <http://river2007.files.wordpress.com/2007/10/Desa-dan-negara.pdf>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- PP Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (PP Desa) yang telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa