

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Indonesia merupakan salah satu negara yang memegang prinsip hukum tradisi Eropa Kontinental atau biasa dikenal dengan istilah *civil law system*. *Civil law* sistem ini memiliki ciri-ciri hukum tertulis yang menjadi syarat utama dalam proses bernegara (*the main requirement*). Hukum tertulis dalam produk undang-undang begitu sangat penting dibandingkan dengan putusan hakim atau yurisprudensi. Prinsip utama dari sistem hukum *civil law* adalah tertib tertib dasar peraturan perundang-undangan yang termanifestasi melalui sistem peraturan berjejang (*stufanbau theory*). Undang-Undang (*gezets*) adalah pedoman atau dasar dalam penyelenggara pemerintah baik di pusat maupun di negara, oleh karena itu hal ini menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasarkan atas hukum, dan digunakan untuk terciptanya kepastian, keadilan dan kebermanfaatan hukum.

Adapun dasar hukumnya yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.¹ Selanjutnya penjelasan lebih lanjut lanjut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disebutkan bahwa “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machstaat*), dari hal penjabaran diatas dapat dipahami bahwa fungsi penyelenggaran

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pemerintah memiliki payung hukum yang dijadikan sebagai pedoman bernegara, bukan hanya dijalankan sesuai dengan kepentingan politik tanpa dasar hukum yang kuat.² Seluruh aturan yang dibentuk oleh lembaga pemerintah seyogyanya harus menyentuh langsung kepada masyarakat berupa perlindungan terhadap hak-hak dasar bagi seluruh warga negara atau dalam berkehidupan terhadap warga lainnya. Berdasarkan hal tersebut dapat ditafsirkan bahwa dalam menjalankan segala tugasnya pemerintah harus tunduk dan patuh pada undang-undang, tidak dengan melakukan tindakan yang melawan hukum/bersinggungan dengan peraturan undang-undang yang ada.

Dalam bernegara, proses menjalankan birokrasi pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah memiliki peran yang sangat sentral. Tugas dan fungsi serta kewenangan pemerintah pusat berdampak pada infrastruktur nasional yang disesuaikan dengan resolusi/amanat presiden sebagai kepala pemerintah negara, Pendekatan sentralistik yang pernah dijalankan di era Ir. Soekarno dan Soeharto sedikit banyaknya melahirkan tingkat kesenjangan yang sangat tinggi terhadap pembangunan antar daerah.

Dalam proses eksekusi pemerintah, pemberian otonomi adalah alat/sarana solusif bagi pemerintah daerah yang sengaja diberikan kewenangan dan kebebasan untuk menata, mengelola dan melakukan pemberian regulasi guna mengoptimalkan sumber daya yang ada di

² C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum dan Tata Negara Republik Indonesia* Cetakan Ketiga, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 90.

daerahnya. Meskipun demikian proses pembangunan infrastruktur dan sumber daya alam tidak hanya terpusatkan pada tingkat kota/kabupaten saja, tetapi urgensi yang cukup penting yaitu pada level utama/ pada tingkat paling bawah, yaitu Desa.³

Kesadaran ini telah direalisasikan hampir disetiap periode pergantian kepemimpinan di Indonesia. Berbagai dinamika yang terjadi di keTata Negeran Indonesia, aturan hukum mengenai desa sudah ada perubahan baik dimulai zaman Kolonial yakni *Regeeringsreglement* yang merupakan cikal bakal pemerintahan desa. Setidaknya ada beberapa aturan perundang-undangan yang muncul sejak tahun 1945 diantaranya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Desa dan Kekuasaan Komite Nasional Daerah, Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang selanjutnya disebut UU Desa.

Pergantian yang sangat fundamental terhadap aturan yang berkaitan dengan sektor level awal yaitu desa, tentunya berimplikasi bagi perkembangan dan dinamika desa terutama dalam hal tata kelola pemerintahan desa, mulai

³ Thomas, *Pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan di Desa Sebangung Kecamatan Sesayap Kabupaten Tana Tidung*, Jurnal Pemerintahan Integratif, Vol. 1, No. 1, 2013, hlm. 51-64.

dari perubahan bentuk desa ke kelurahan sampai persoalan aturan mengenai hak asal usul dan kewenangan desa yang bisa saja berbenturan dengan Peraturan Daerah yang telah ada sebelumnya. Kemajuan aturan desa ini berdampak pula kesiapan para pemimpin daerah untuk pembangunan desa dan peningkatan peran serta partisipasi masyarakat untuk mampu mengelola pemerintahan di desa.

Perkembangan masyarakat bisa maju bilamana tataran tingkat desa mengalami perubahan yang signifikan yaitu pada pembangunan masyarakat, desa sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut UU Pemda merupakan 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.

Desa merupakan ruang lingkup organisasi atau struktur pemerintahan terkecil, lebih dekat dengan masyarakat, dan memegang peranan penting dalam melaksanakan otonomi yang diberikan oleh konstitusi sebagai cara untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Dari sini dapat ditentukan bahwa pemerintah memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah desa di tingkat daerah dan pusat, kemudian mengarahkan rencana pembangunan kepada masyarakat untuk keberhasilan pembangunan. Pasal 1 angka 1 Undang-

Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur bahwa: “Desa adalah desa dan desa adat atau nama lain yang selanjutnya disebut desa, yang merupakan badan hukum yang berbatas wilayah dan berwenang untuk mengatur dan mengurus Kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”⁴

Dari pengertian tersebut, desa sebenarnya merupakan tumpuan utama wilayah masyarakat dan memegang peranan penting dalam eksistensi bangsa Indonesia. Hal ini karena desa merupakan unit terkecil di negara ini, menunjukkan keragaman Indonesia. Selama ini fakta membuktikan bahwa keragaman tersebut menjadi kekuatan pendukung bagi berdirinya dan eksistensi negara, oleh karena itu penguatan desa bukanlah suatu hal yang bisa ditawar-tawar, juga tidak dapat dipisahkan dari pembangunan negara secara keseluruhan. Keberadaan desa perlu disahkan dan dilindungi, terutama dalam menjalankan kekuasaan.⁵

Dengan pemberlakuan UU No. 6 tentang desa pada tahun 2014, peran pemerintah desa dalam meningkatkan partisipasi masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya menjadi sangat penting. Menurut Pasal 20 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, penyelenggaraan kekuasaan didasarkan pada hak asal usul dan kekuasaan lokal yang ada di desa, serta

⁴ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 1 angka 1.

⁵ Skripsi Universitas Hasanudin, Fakultas Hukum, Program Studi Hukum Tata Negara, http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/16770/SKRIPSI%20LENGKA_P-HTN_AINIL%20MA%E2%80%99SURA.pdf?sequence=1, diakses pada tanggal 18 Maret 2021.

diawasi dan dikelola oleh lembaga setingkat desa. Penafsiran “UU Desa” juga menggambarkan pentingnya “Peraturan Desa” tentang kekuasaan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal setingkat desa.

Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang dirumuskan setelah melalui pembahasan dan kesepakatan antara kepala desa dengan badan permusyawaratan desa. Peraturan desa adalah proses perumusan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam rangka pelaksanaan otonomi tingkat desa yang dipadukan dengan karakteristik dan budaya setempat, serta memadukan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.

Terbentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur secara jelas peraturan desa. Tidak ada hukum sebelumnya. Tentang aturan pemerintah daerah Nomor 10 Tahun 2004 dan Permendagri Nomor 17 Tahun 2006 mengatur bahwa peraturan desa diundangkan dalam berita kabupaten. Meski UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur secara tegas tentang peraturan desa, bukan berarti UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengakui peraturan desa sebagai peraturan perundang-undangan. Peraturan desa tetap diakui sebagai peraturan perundang- undangan berdasarkan ketentuan Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa:

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-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.

Menurut dasar hukum Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), kembali pada kutipan di atas menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Ayat pertama menjamin kepastian hukum, tidak ada aturan yang tumpang tindih, dan setiap aturan sinkron dan menyatu. Undang-undang ini merupakan pilar utama yang memajukan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara untuk mewujudkan cita-cita nasional. Cita-cita bangsa Indonesia adalah membangun masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan yang tidak memasukkan peraturan desa akan menimbulkan kesulitan dan permasalahan dalam menentukan posisi peraturan desa dalam hierarki hukum dan peraturan di Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, peneliti tertarik mengkajinya dalam bentuk skripsi dengan judul **“KEDUDUKAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM PEMBENTUKAN PERATURAN DI INDONESIA DIHUBUNGKAN DENGAN UU NO 12 TAHUN 2011 TENTANG PERATURAN PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka untuk mempertegas proses pembahasan, maka disusun permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi terbentuknya peraturan desa?
2. Bagaimana kedudukan Peraturan Desa dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari uraian latar belakang dan perumusan masalah maka dapat dikemukakan tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi terbentuknya peraturan desa.
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis kedudukan Peraturan Desa dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dibuat ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan kegunaan secara teoritis dan praktis. Adapun kegunaannya adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Keberhasilan dari Hasil penelitian ini diharapkan sebagai sumbangsih informasi bagi perkembangan hukum di Indonesia terlebih khusus berkenaan dengan teori, dasar hukum dan konsep tentang desa, selain itu juga bisa dijadikan sebagai bahan literatur bagi masyarakat dan mahasiswa begitu juga dengan pemerintah, sdan memiliki manfaat dalam pelaksanaan pemerintah daerah dalam menjalankan mekanisme hukum yang berlaku.

2. Kegunaan Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini menjadi sumber pengetahuan atau pedoman atau sarana bagi masyarakat dan pemerintah. Selain itu, hal ini akan memberikan wawasan dan informasi bagi pembaca dan masyarakat luas tentang kedudukan peraturan desa dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. bahan masukan bagi pemerintah baik pusat ataupun daerah agar lebih mengetahui bagaimana kedudukan dan eksistensi dari Peraturan Desa itu sendiri.

E. Kerangka Pemikiran

Kerangka Teori Tentu saja dalam menulis karya ilmiah ini, penulis membutuhkan kerangka mental. Kerangka tersebut digunakan untuk menganalisis pemikiran teoritis dari pertanyaan penelitian, dalam hal ini

melibatkan tinjauan hukum status hierarkis peraturan desa menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kerangka teori dapat diartikan sebagai kerangka ideologis atau pandangan dan teori. Menulis tentang masalah (problem), inilah yang menjadi bahan perbandingan, dapat disetujui atau tidaknya pedoman, ini merupakan masukan eksternal dari penelitian ini. Sejalan dengan itu, beberapa teori telah digunakan sebagai alat analisis dalam artikel ini, termasuk teori legislatif dan teori kepastian. Dari beberapa teori tersebut akan dipaparkan ringkasan dari teori-teori yang digunakan dalam makalah ini, antara lain:

1. Teori Negara Hukum 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 dilakukann haruslah didasarkan pada hukum itu sendiri, hal itu senada denga pendapat H.W.R Wade yang menulis mengenai negara hukum, menurutnya dalam negara hukum segala sesuatu harus dapat dilakukan menurut hukum. Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tnduk pada pemerintah.⁶

Menurut Aristoteles memberikan pemahaman bahwa negara harus berdiri di atas hukum yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga negara. Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (supreme)

⁶ H.W.R. dalam Green Mind Community, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 43.

dalam negara berarti, bahwa penyelenggaraan kekuasaan pemerintah haruslah di dasarkan atas hukum. ialah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan Dalam konsep hukum negara hukum, kekuasaan menjalankan atau menyelenggarakan pemerintah haruslah berdasarkan pada kedaulatan hukum atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya.⁷

Pemerintah yang berdasarkan atas hukum akan melahirkan adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat sehingga sisi kepentingan antara pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara dan rakyat sebagai subjek pemilihan negara dapat selalu berkesesuaian atau sejalan. oleh karena itu, pengajuan konsep negara hukum sebagai salah satu landasan hukum tata pemerintahan memegang peran yang sangat penting koridor (batasan) tindakan atau perbuatan pemerintahan, akan tetapi juga berfungsi sebagai acuan dasar dan patokan penilaian dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁸

Dalam kepustakaan hukum tata negara disebutkan, bahwa ada dua konsep negara hukum yang selalu menjadi rujukan, yakni konsep negara hukum dalam artian "*rechtsstaat*" dan konsep negara hukum dalam artian

⁷ Aminuddin, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 48.

⁸ *Ibid.* hlm. 49.

“*rule of law*” di samping terdapat konsep negar hukum lainnya seperti: “*socialist legality*”, “Nomokrasi Islam”, dan “Negara Hukum Pancasila”.⁹

Meskipun kedua konsep negara hukum ini pada dasarnya sama, yakni ditunjukkan untuk memberikan pengakuan dan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang dianggap menyalahgunakan wewenang (*dectournement de pouvoir*) atau berbuat sewenang-wenang (*willekeur, ondelijkheid*) serta perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige over heidsdaad*).

Tujuan utama terbentuknya konsep Rechtsstaat ini ialah bagaimana membatasi kekuasaan itu agar tidak menjadi sewenang-wenang adanya. Hal itu disebabkan karena berdasarkan latar belakang dari kekuasaan raja yang seringkali melampaui batas kekuasaannya sehingga menimbulkan trauma mendalam pada sejarah berbangsa dan bernegara. Pada zaman Romawi kekuasaan raja yang lebih menonjol ialah bagaiman membuat peraturan yang ditungkan melalui penetapan sebuah dekrit. Kekuasaan itu kemudian didelagasikan kepada pejabat administratif sehingga yang kemudian terjadi pejabat administratif yang membuat pengarahan tertulis bagi hakim tentang bagaimana memutus suatu sengketa. Begitu besarnya peran administrasi sehingga tidak heran bilamana kemudian muncul upaya bagaimana melakukan pembatasan kekuasaan dari admistrasi.

⁹ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasi Pada Periode Negara Madina Dan Masa Kini*, Kencana, Jakarta, 2007, hlm. 17.

Konsep *rule of law* Dalam membahas pengertian apa yang dimaksud dengan konsep *rule of law* tentunya harus merujuk kepada konsep yang dikembangkan negara-negara yang sistem hukum “*common law system*”. Adapun konsep *rule of law* adalah sebagai berikut:¹⁰

Rule of law mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat dari pada anarki, dalam pandangan ini konsep *the rule of law* merupakan suatu pandangan filosofis terhadap masyarakat yang dalam tradisi Barat berkenaan dengan konsep demokrasi. *The rule of law* menunjukan suatu doktrin hukum bahwa pemerintah harus dilaksanakan sesuai dengan hukum. *The rule of law* menunjukkan suatu kerangka politik yang harus diperinci dalam peraturan hukum, baik hukum substantif maupun hukum acara, misalnya apakah pemerintah mempunyai kekuasaan untuk menahan warga negara tanpa melalui proses peradilan dan mengenai proses misalnya adanya “*presumption of innocence*”.

Dari kedua konsepsi negara hukum tersebut baik *rechtsstaat* maupun *rule of law* dapat disimpulkan bahwa kedua konsep negara hukum tersebut pada prinsipnya ialah sama, yakni sama-sama ingin memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dari tindakan atau perbuatan sewenang-wenang dari penguasa atau pemerintah. Namun, dalam proses perkembangan dan praktiknya serta tolak ukur yang digunakan oleh kedua konsep negara hukum itu berbeda, oleh karena

10 Arief Sidharta, “*Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*”, dalam Jentera (Jurnal Hukum), “*Rule of Law*”, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, Edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm. 17.

landasan hukum yang mendasarinya berbeda dan sejarah hukum yang menompangnya juga berbeda.

Oleh karena itu, kita perlu hati-hati menggunakan dan menerapkan kedua konsep negara hukum secara bersamaan, oleh karena paradigmanya jelas berbeda. Sehingga dapat merumuskan sebuah konsep negara hukum Indonesia, apakah bertumpu kepada konsep *rechtsstaat* ataukah kepada konsep *rule of law* atau kedua-duanya agar dapat dirumuskan sebuah konsep negara hukum Indonesia yang mempunyai paradigma atau tolak ukur yang jelas sehingga berkesesuaian dengan tujuan dasar bernegara Indonesia sebagaimana termuat dalam bagian pembukaan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

2. Teori Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

a. Pengertian Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* menjelaskan pengertian perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut:¹¹

1) Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis.

Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*Geschrevenrecht, Written Law*).

¹¹ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Cetakan Ke-1, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 5.

- 2) Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*).

Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu. Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian:

- 1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- 2) Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.¹²

b. Asas Peraturan Perundang-undangan

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia harus memerhatikan berbagai aspek dalam penyusunannya. Di Indonesia, pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam

¹² Ibid, hlm. 6.

UU Nomor 12 Tahun 2011. Di sana dijelaskan pula mengenai tata urutan perundang-undangan yang berlaku di negeri ini. Dalam UU tersebut dinyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia secara urut dari yang tertinggi adalah:

- 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 (PP);
- 5) Peraturan Presiden (Perpres);
- 6) Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi); dan
- 7) Peraturan Daerah Kota/Kabupaten (Perda Kota/Kabupaten)

Dilansir dari laman Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, menyusun peraturan perundang-undangan bukan hal mudah. Prosesnya cukup panjang dan diperlukan orang-orang berkompeten untuk menyusunnya.

Minimal mengetahui dasar-dasar penyusunannya yaitu asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, kewenangan pembentuk peraturan perundang-undangan, jenis dan hierarkinya, sampai materi muatannya. Asas Asas Dalam Pembentukan Peraturan Perundangan di Indonesia Berkaitan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, dijelaskan dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011, asas-asas tersebut adalah:

- 1) Kejelasan tujuan. Asas ini menyatakan setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- 2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. Asas ini menyatakan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum jika dibuat oleh lembaga yang tidak berwenang.
- 3) Kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan. Asas tersebut menjelaskan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hirarki penting untuk dipahami agar menghindari peraturan perundang-undangan yang disusun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sementara itu, materi muatan dalam peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan jenis, fungsi, dan hirarki peraturan perundang-undangan.
- 4) Dapat dilaksanakan. Asas ini menyatakan untuk setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan

tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, atau yuridis.

- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan. Asas tersebut menjelaskan bahwa setiap peraturan-undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 6) Kejelasan rumusan. Asas ini menggarisbawahi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- 7) Keterbukaan. Asas keterbukaan menjelaskan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan.¹³

c. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan.

Materi muatan peraturanan perundang-undangan, tolak ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan

¹³ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 14.

suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu juga sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan semakin semakin rinci dan semakin konkrit juga materi muatannya. Pasal 8 UU Desa mengatur materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal hal:¹⁴

- 1) Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi:
 - a) Hak-hak asasi manusia.
 - b) Hak dan kewajiban warga negara.
 - c) Pelaksanaan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara.
 - d) Wilayah negara dan pembagian daerah.
 - e) Kewarganegaraan dan kependudukan.
 - f) Keuangan negara.
- 2) Diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang (Pasal 9 UU Desa). Pasal 10 menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi muatan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana

¹⁴ *Ibid*, hlm.15.

mestinya. Kemudian sesuai dengan tingkat hirarkinya, bahwa Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan Pemerintah (Pasal 11). Mengenai peraturan daerah, di nyatakan dalam Pasal 12 UU Desa bahwa materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantu dan penampung kondisi khusus daerah serta jabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan pada judul dan beberapa permasalahan yang sudah tercantum dalam penelitian ini agar mendapatkan hasil yang sesuai dengan kebutuhan dan kebermanfaatan maka penelitian ini dilakukan dengan penelitian yuridis normatif (metode penelitian hukum normatif). Metode penelitian yuridis normatif adalah suatu penelitian yang didasarkan pada hukum kepustakaan, dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder belaka.¹⁵

Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh bahan-bahan berupa: teori, konsep, asas hukum, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 13.

dengan pokok bahasan. Ruang lingkup penelitian hukum normatif Soerjono Soekanto meliputi:¹⁶

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum.
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum secara vertikal dan horisontal.

Dalam penelitian ini, ruang lingkup penelitian ini akan dikaji dengan berpedoman pada asas-asas hukum perundang-undangan dan hukum tidak tertulis. Penelitian ini dapat digunakan untuk merumuskan prinsip-prinsip hukum untuk interpretasi peraturan. Selain itu, penelitian ini juga dapat digunakan untuk menemukan asas-asas hukum yang implisit dan eksplisit.¹⁷

2. Metode Pendekatan

Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum perpustakaan dengan cara memeriksa bahan pustaka atau bahan sekunder belaka.¹⁸ Melalui penggunaan berpikir deduktif (cara berpikir yang menarik kesimpulan dari hal-hal umum yang telah terbukti benar, dan kesimpulan-kesimpulan itu bersifat khusus untuk hal-hal yang khusus.

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian hukum normatif). Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian

¹⁶ *Ibid*, hlm. 14.

¹⁷ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 27-28.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 13.

hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹⁹ Dengan menggunakan metode berpikir deduktif (cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan bahwa dia benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus). Oleh karena itu, objek analisis kualitatif adalah metode penelitian yang menyangkut norma-norma hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan.²⁰

3. Tahap Penelitian

Penelitian kepustakaan adalah untuk memperoleh bahan hukum dengan cara menganalisis peraturan perundang-undangan dan kepustakaan yang berkaitan dengan masalah penelitian. Bahan hukum yang diperoleh berdasarkan survey ini semuanya berdasarkan data, yaitu:

a. Data Primer

Data primer data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan bersifat mengikat secara hukum, yang terdiri atas 3 (tiga) bahan hukum yaitu primer sekunder dan tersier. Bahan hukum primer adalah bahan-bahan yang bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang meliputi:

1) Bahan Hukum Primer

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 13.

²⁰ Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Edisi Revisi VI, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 18.

- b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Desa.
- f) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa penelitian kepustakaan, meliputi literatur, jurnal hukum di lapangan yang terkait dengan penelitian ini, dan hasil penelitian sebelumnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini akan mengkaji data bekas dan data mentah dalam rangka melaksanakan kegiatan utama penelitian ini, yaitu penelitian kepustakaan (*Library Research*).

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi penelitian kepustakaan adalah suatu metode penelitian dan telaah kepustakaan yang berkaitan dengan status peraturan desa, serta mendukung penelitian dan implementasi beberapa peraturan perundang-undangan tugas akhir.

5. Alat Pengumpulan Data

Berdasarkan sifat penelitian ini Peneliti menggunakan metode penelitian bersifat yuridis normatif.

a. Studi Kepustakaan.

Penelitian kepustakaan adalah suatu metode pengumpulan data melalui data tertulis yang terdapat dalam dokumen atau naskah yang berkaitan dengan subyek penelitian. penelitian ini dilakukan dengan menggunakan alat pengumpulan data, yang mengumpulkan data sekunder yang terkait dengan pertanyaan yang diajukan, dengan cara mempelajari buku-buku, jurnal hukum, hasil-hasil penelitian dan dokumen-dokumen peraturan perundang-undangan seperti UU No.12 Tahun 2011, UU No.6 Tahun 2014 tentang Peraturan Desa, dan beberapa aturan yang berkaitan.

6. Analisis Data.

Data-data yang telah diperoleh tersebut kemudian dianalisa dengan melalui pendekatan secara analisis kualitatif, yaitu dengan mengamati data yang diperoleh dan mengaitkan setiap data dengan peraturan dan prinsip-prinsip hukum yang terkait dengan masalah penelitian logika induktif, yaitu berpikir dari hal-hal yang khusus ke hal-hal yang lebih umum, menggunakan Sarana normatif, yaitu interpretasi dan konstruksi hukum, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif, sehingga

dapat digunakan metode deduktif untuk menarik kesimpulan, sehingga menghasilkan kesimpulan umum tentang masalah dan tujuan penelitian.²¹

7. Lokasi Penelitian

a. Penelitian kepustakaan berlokasi di:

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong dalam No.17, Kota Bandung, Jawa Barat.
- 2) Perpustakaan Daerah (PUSDA) Kota Bandung, Jl. Kawalayaan indah II No.4 Jati Sari, Buah Batu, Kota Bandung, Jawa Barat.
- 3) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jalan Dipatiukur No.35 Kota Bandung Jawa Barat.

²¹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, hlm. 103.