

**TESIS**

**PENGUJIAN KEWENANGAN UNTUK PEMBATALAN  
PERATURAN DESA**

***TESTING AUTHORITY FOR THE CANCELLATION OF  
VILLAGE REGULATIONS***



Oleh:

**MUH. FITRAH ARIEMANSYAH**

NIM. B012222047

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2024**

**HALAMAN JUDUL**

**PENGUJIAN KEWENANGAN UNTUK PEMBATALAN  
PERATURAN DESA**

*Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum*

Disusun dan diajukan oleh :

MUH. FITRAH ARIEMANSYAH

B012222047

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2024**

## TESIS

### PENGUJIAN KEWENANGAN UNTUK PEMBATALAN PERATURAN DESA

Disusun dan diajukan oleh :

**MUH. FITRAH ARIEMANSYAH**

**B012222047**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Ilmu Hukum Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada Tanggal 03 Desember 2024 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan


Menyetujui:

Pembimbing Utama,

  
**Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.**  
NIP. 195704301985031004

Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin,

  
**Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.**  
NIP. 197007081994121001

  
**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.**  
NIP. 197512311999031003



## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : MUH. FITRAH ARIEMANSYAH  
NIM : B012222047  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Tesis yang berjudul **Pengujian Kewenangan untuk Pembatalan Peraturan Desa** adalah benar-benar karya saya, dalam penulisan tesis ini diberi tanda sitasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 03 Desember 2024  
Yang membuat pernyataan,



MUH. FITRAH ARIEMANSYAH

## **UCAPAN TERIMA KASIH**

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan yang Maha Esa, yang dengan limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis yang berjudul “Pengujian Kewenangan untuk Pembatalan Peraturan Desa” sebagai persyaratan bagi mahasiswa Universitas Hasanuddin Makassar untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin. Ini dapat terselesaikan karena kasih Tuhan yang selalu ada dalam setiap perjalanan hidup penulis dengan segala karunia dan perlindungan-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik.

Dalam penyusunan tesis ini, penulis menyadari bahwa masih terdapat kekurangan dan masih butuh beberapa perbaikan, hal ini tidak terlepas dari kekurangan, keterbatasan kemampuan dan pengalaman penulis. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan tanggapan dan saran yang bersifat membangun untuk penyempurnaan tesis ini, penulis juga berharap bahwa tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis maupun pembaca.

Dengan tersusunnya tesis ini, segala kerendahan hati penulis menyadari sepenuhnya bahwa selesainya tesis ini berkat dukungan dan dorongan dari berbagai pihak baik secara moral, tenaga, pikiran maupun material. Untuk itu dengan penuh rasa hormat menghaturkan rasa terima kasih tak terhingga dan penghargaan setinggi-tingginya kepada kedua orangtua tercinta, bagi kedua orangtua penulis ayahanda Usman, S.Pdi,

M.Pd dan ibunda Lisdiana M., S.E. yang senantiasa mendukung, memberikan motivasi dan juga telah memelihara dan membesarkan penulis dengan penuh cinta kasih, tak pernah jenuh mengiringi setiap langkah penulis dengan Doa restunya sehingga dapat menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Kepada saudari tercinta Chandrika Rabiyah Kumala, S.Si dan Inaya Talita Zahra yang telah memberi dorongan dan semangat sehingga Tesis ini bisa diselesaikan.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini juga tidak akan terealisasi tanpa adanya bantuan dan arahan dari pembimbing, dosen-dosen serta pihak lain yang turut memberi sumbangsi. Oleh karena itu, dengan tulisan ini penulis menyampaikan rasa hormat serta menghaturkan rasa terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin. Prof. Drg. Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.BM(K), selaku Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Universitas Hasanuddin. Prof. Subehan, S.Si., M.Pharm., Sc., Ph.D., Apt., selaku Wakil Rektor perencanaan, Pengembangan, dan Keuangan Universitas Hasanuddin. Prof. Dr. Farida Patitinggi, S.H., M.H., selaku Wakil Rektor Sumber Daya Manusia, Alumni, dan Sistem Informasi Universitas Hasanuddin. Prof. Dr. Eng. Adi Maulana, S.T., M.Phil., selaku Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan, dan Bisnis Universitas Hasanuddin;

2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M., selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Prof. Dr. Iin Sakharina S.H., M.A., selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Dr. Ratnawati, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum;
4. Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H., selaku Pembimbing, yang telah banyak meluangkan waktunya dalam memberikan petunjuk dan bimbingan kepada penulis sehingga Tesis ini dapat penulis rampungkan, hingga layak dipertahankan;
5. Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H., dan Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., selaku Komisi Penguji yang telah memberikan kritikan dan saran dalam penyusunan Tesis ini;
6. Terima kasih penulis ucapkan kepada seluruh staf pengajar serta keluarga besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan semangat selama penulis menempuh pendidikan;

7. Seluruh Civitas Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu dalam kelancaran proses perkuliahan dan penyelesaian studi penulis;
8. Kepada teman-teman Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, khususnya Angkatan 2022 Akhir (*Bonafides*) atas segala kerjasamanya yang tidak bisa saya sebutkan namanya satu persatu yang telah memberi dorongan dan semangat sehingga Tesis ini bisa diselesaikan.
9. Para pihak yang turut membantu penulis dalam mengembangkan dan menyelesaikan penulisan Tesis ini. Baik yang telah disebutkan satu persatu, semolga Tuhan Yang Maha Esa, senantiasa mencurahkan rahmatnya kepada kita semua, Amin.

Akhirnya penulis berharap semoga Tesis ini dapat berguna bagi pembaca dan semua pihak yang memerlukannya. Penulis menyadari bahwa Tesis ini jauh dari kesempurnaan, karenanya bagi pembaca yang ingin memberikan saran maupun kritik dapat menghubungi penulis melalui email: [muhfitrahhh@gmail.com](mailto:muhfitrahhh@gmail.com).

Makassar, 03 Desember 2024  
Penyusun,



MUH. FITRAH ARIEMANSYAH  
NIM. B012222047



## ABSTRAK

MUH. FITRAH ARIEMANSYAH. B012222047. Pengujian Kewenangan untuk Pembatalan Peraturan Desa. Dibimbing oleh Marthen Arie.

Penelitian ini membahas mengenai Pengujian Kewenangan untuk Pembatalan Peraturan Desa, yang bertujuan untuk menganalisis bagaimana mekanisme pembatalan peraturan desa yang diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dan apakah kewenangan bupati dalam membatalkan peraturan desa tidak bertentangan dengan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian Hukum Normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Jenis bahan hukum yaitu bahan hukum primer dan sekunder. Sumber bahan hukum primer adalah peraturan perundang-undangan, sementara bahan hukum sekunder adalah buku-buku literatur bacaan, KBBI, ensiklopedia. Bahan hukum yang diperoleh disusun secara logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis secara kualitatif untuk memberikan preskripsi terhadap masalah penelitian.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Mekanisme Pembatalan Peraturan Desa dilakukan melalui mekanisme *executive review* yang dilakukan oleh Bupati. Mekanisme *executive review* dan *executive preview* merupakan kewenangan Bupati yang lahir dari proses pengawasan secara *preview* ataupun *review* terhadap produk hukum di desa. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Dengan demikian Undang-Undang Desa beserta Peraturan Pelaksanaannya bertentangan dengan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 karena kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dalam hal ini peraturan desa seharusnya menjadi kewenangan dari Mahkamah Agung bukan kewenangan Bupati.

Kata Kunci: Pengujian, Peraturan Desa, Bupati

## **ABSTRACT**

MUH. FITRAH ARIEMANSYAH. B012222047. *Testing Authority for The Cancellation of Village Regulations*. Supervised by Marthen Arie.

This study discusses the Testing of Authority for the Cancellation of Village Regulations, which aims to analyze how the mechanism for canceling village regulations regulated in Law Number 6 of 2014 concerning Villages, and whether the Regent's Authority in Canceling Village Regulations is in conflict with Article 24A of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

This study employs a normative legal research type, with approaches involving statutory regulations and conceptual approaches. The types of legal materials include primary and secondary legal materials. The source of primary legal materials consists of legislative rules, while secondary legal materials include books, dictionaries, and encyclopedias. The legal materials obtained are organized logically and systematically and then analyzed qualitatively to provide prescriptions for the research problem.

The results of this study show that the Village Regulation Cancellation Mechanism is carried out through an executive review mechanism carried out by the Regent. The executive review and executive preview mechanisms are the authority of the Regent which is born from the process of supervision in preview or review of legal products in the village. The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia emphasizes that the Supreme Court has the authority to examine laws and regulations under the law against the law. Thus, the Village Law and its Implementing Regulations are contrary to Article 24A of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia because the authority to cancel laws and regulations under the law, in this case, village regulations should be the authority of the Supreme Court, not the authority of the Regent.

Keywords: Testing, Village Regulations, Regent

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	I
LEMBAR PENGESAHAN .....	II
PERNYATAAN KEASLIAN.....	III
UCAPAN TERIMA KASIH.....	IV
ABSTRAK.....	VIII
ABSTRACT .....	IX
DAFTAR ISI .....	X
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Orisinalitas Penelitian.....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>12</b>
A. Sistem Pemerintahan Desa.....	12
1. Otonomi Desa .....	12
2. Pemerintah Desa .....	15
3. Kepala Desa .....	17
4. Badan Permusyawaratan Desa.....	19
5. Kewenangan Desa.....	24
B. Produk Hukum Desa .....	30
1. Peraturan Desa .....	30
2. Materi Muatan Peraturan Desa .....	35
3. Tata Cara Pembentukan Peraturan Desa .....	44
C. Konsep <i>Executive Review</i> .....	53
D. Konsep <i>Judicial Review</i> .....	54
E. Landasan Teori .....	57
1. Teori Hierarki .....	57
2. Teori Pengujian Peraturan Perundang-undangan .....	60

3. Teori Kewenangan .....	65
F. Kerangka Pikir .....	69
G. Bagan Kerangka Pikir.....	71
H. Definisi Operasional .....	72
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>73</b>
A. Tipe dan Pendekatan Penelitian.....	73
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum .....	76
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	78
D. Analisis Bahan Hukum .....	78
<b>BAB IV MEKANISME PEMBATALAN PERATURAN DESA YANG DIATUR DALAM UNDANG-UNDANG DESA .....</b>	<b>79</b>
A. Kewenangan Melakukan Pembatalan Peraturan Desa.....	79
B. Pertimbangan Bupati Dalam Melakukan Pengujian Peraturan Desa.....	85
C. Mekanisme Pengawasan Peraturan Desa.....	92
<b>BAB V PEMBATALAN PERATURAN DESA OLEH BUPATI HUBUNGANNYA DENGAN PASAL 24A UUD NRI TAHUN 1945.....</b>	<b>105</b>
A. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia .....	105
B. Kedudukan Peraturan Desa Dalam Hierarki Peraturan Perundang- Undangan .....	112
C. Wewenang Pengujian Peraturan Desa Berdasarkan Sistem Pengujian Peraturan Perundang-Undangan.....	123
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>149</b>
A. Kesimpulan .....	149
B. Saran .....	149
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>151</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Desa atau sebutan-sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang memiliki batas-batas wilayah, dan dihuni oleh sejumlah penduduk, serta mempunyai adat istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum, baru dikenal pada masa kolonial Belanda<sup>1</sup>.

Desa adalah suatu kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Desa terjadi dari hanya satu tempat kediaman masyarakat saja, ataupun terjadi dari satu induk desa dan beberapa tempat kediaman sebagian dari masyarakat hukum yang terpisah yang merupakan kesatuan-kesatuan tempat tinggal sendiri, kesatuan-kesatuan mana dinamakan pedukuhan, ampean, kampong, cantilan, beserta tanah pertanian, tanah perikanan darat (empang, tambak dan sebagainya), tanah hutan dan tanah belukar<sup>2</sup>.

Otonomi yang dimiliki oleh desa atau sebutan lainnya dan melalui pemerintahan desa kepada desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk

---

<sup>1</sup> Sutoro Eko, 2005, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Sketsa Perjalanan 100 Tahun, Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, hlm. 541.

<sup>2</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984, *Desa*, Cetakan Pertama, Jakarta: PN Balai Pustaka, hlm 16.

melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintah desa dibentuk badan permusyawaratan desa atau sebutan lain sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, badan permusyawaratan desa berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintah desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, dan keputusan kepala desa.

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hakikatnya, yang melatar belakangi berdirinya sebuah pemerintahan desa di sebuah wilayah adalah sebagai pemenuhan kebutuhan dasar masyarakatnya, atau sebagai unsur pemerintah yang melayani masyarakatnya. Dalam proses pemenuhan kebutuhan dasar tentunya desa memiliki urusan untuk menjalankan fungsi dari pemerintahannya. Adapun urusan pemerintahan desa yaitu urusan tata pemerintahan, urusan pemberdayaan masyarakat desa, urusan kesejahteraan masyarakat dan urusan ketertiban lingkungan. Sementara itu urusan pemerintahan desa, menjadi unit dalam organisasi pemerintahan desa<sup>3</sup>.

Menurut Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan

---

<sup>3</sup> Arif Zainudin, '*Model Kelembagaan Pemerintahan Desa*', JIP (Jurnal Ilmu Pemerintahan) : Kajian Ilmu Pemerintahan Dan Politik Daerah, 1.2 (2016), 338–51.

yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa.

Penyusunan peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, menjadi wewenang Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Penyusunan peraturan desa adalah penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa, seperti kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa, kewenangan yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan di atasnya sebagai urusan desa, penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan dan urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa, yang tentu saja dalam penyusunannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Atas dasar itulah, baik Kepala Desa maupun BPD dituntut untuk mampu menyusun peraturan desa dengan baik. Penyelenggara pemerintahan desa harus benar-benar memahami proses pembentukan peraturan desa sesuai dengan kaidah hukum dan teknik baku pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sebagai lembaga yang memiliki wewenang membuat peraturan perundang-undangan tepatnya peraturan desa, Kepala Desa dan BPD harus mengetahui cara dan metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang pasti, baku, atau standar. Pembentukan peraturan desa

dengan mekanisme yang telah ditentukan merupakan upaya mewujudkan pembangunan hukum nasional. Selain itu, penyusunan peraturan desa berdasarkan kaidah dan pedoman yang benar merupakan upaya mewujudkan terciptanya *good governance*, terutama di skala lokal<sup>4</sup>.

Peraturan desa yang mengatur kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal desa dalam pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat desa dan badan permusyawaratan desa. Pengawasan ini dimaksudkan agar pelaksanaan peraturan desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat desa setempat mengingat peraturan desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat desa.

Permasalahannya adalah tidak semua kepala desa dan BPD memahami cara menyusun peraturan desa. Banyak kepala desa dan anggota BPD yang kurang mumpuni dalam *legal drafting*. Padahal, kurangnya pemahaman terhadap hal ini dapat menyebabkan peraturan desa yang disusun bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di sejumlah tempat, proses pembentukan peraturan desa tidak mengacu pada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Proses pembentukan peraturan desa mulai dari tahapan perencanaan penyusunan,

---

<sup>4</sup> Riza Multazam Luthfy, 'Politik Hukum Pengaturan Peraturan Desa Dalam Produk Hukum', *Jurnal Legislasi Indonesia*, 18.4 (2021), 492.



pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan tidak melalui mekanisme atau prosedur yang benar<sup>5</sup>.

Peraturan Desa semacam ini tentu kurang sesuai bahkan bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Karena tidak sesuai dengan kondisi masyarakat di desa yang bersangkutan, tentu peraturan perundang-undangan tersebut cukup sulit diterapkan. Dari sisi implementasinya, penerapan peraturan perundang-undangan tersebut dihadapkan dengan bermacam kendala. Padahal, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengatur cara dan metode yang pasti, baku dan standar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-undang yang dimaksud yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Dengan demikian, pembentukan Peraturan Desa semestinya dilakukan berdasarkan kaidah hukum dan teknik baku pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dimaksud.

Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan perihal pembatalan peraturan desa dan peraturan kepala desa diatur dalam Pasal 87 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014

---

<sup>5</sup> Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa Di Indonesia* (Malang: Setara Press kerjasama dengan pusat kajian konstitusi Universitas Kanjuruhan, 2010).

Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang menjelaskan bahwa Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh Bupati/Walikota.

Terkait dengan pembatalan Peraturan Desa oleh Bupati yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 dapat menimbulkan permasalahan, karena jika kita melihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang walaupun peraturan desa sudah tidak lagi disebutkan di dalam hierarki peraturan perundang-undangan namun tetap diakui di dalam Pasal 8 ayat (1), yang menyatakan: “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”.

Dipertegas juga di dalam Pasal 8 ayat (2) yaitu: “peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam ayat (1) diakui

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

Mengenai pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menjelaskan bahwa dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Dan penjelasan mengenai kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sudah lebih dulu dijelaskan dalam Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa “Mahkamah Agung berwenang dalam melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”.

Melalui penjelasan tersebut dapat memunculkan sebuah pertanyaan siapakah yang berwenang melakukan pembatalan peraturan desa, apakah melalui *executive review* oleh Bupati atau melalui *judicial review* oleh Mahkamah Agung. Dan apakah Kewenangan bupati dalam membatalkan peraturan desa yang diatur didalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tidak bertentangan Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan paparan di atas, maka pembahasan mengenai pengujian dan pembatalan peraturan desa sangat beralasan untuk dikaji

secara akademis dengan judul ***“Pengujian Kewenangan untuk Pembatalan Peraturan Desa”***

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari uraian latar belakang diatas, maka peneliti merumuskan pokok masalah yang akan dikaji yaitu:

1. Bagaimana Mekanisme Pembatalan Peraturan Desa yang Diatur Dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa?
2. Apakah Kewenangan Bupati dalam Membatalkan Peraturan Desa Tidak Bertentangan Dengan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis tentang mekanisme pembatalan peraturan desa yang diatur dalam Undang-Undang Desa.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis Apakah Kewenangan Bupati dalam Membatalkan Peraturan Desa Tidak Bertentangan Dengan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945.

## **D. Manfaat Penelitian**

Dari tujuan penelitian tersebut, maka penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Secara Teoritis

Sumber terhadap Ilmu Hukum khususnya Hukum Administrasi Negara. Hasil penelitian ini dapat memperkaya khasanah ilmu

masyarakat maupun penyelenggara pemerintahan dalam memahami pengujian dan pembatalan peraturan desa.

## 2. Manfaat Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pencerahan dan pemikiran baru dalam ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum administrasi negara, dan juga masukan kepada pemerintah terkait pengujian dan pembatalan peraturan desa.

## E. Orisinalitas Penelitian

Nama Penulis	: Eddy Asnawi, Yasrif Yakub Tambusai, Andrew Shandy Utama	
Judul Tulisan	: Penataan Kewenangan Dan Mekanisme Pembatalan Peraturan Desa Dalam Kerangka Otonomi Desa Di Indonesia	
Kategori	: Artikel	
Tahun	: 2021	
Perguruan Tinggi	: Universitas Lancang Kuning	
<b>Uraian</b>	<b>Penelitian Terdahulu</b>	<b>Rencana Penelitian</b>
Isu dan Permasalahan	: Penataan Kewenangan Dan Mekanisme Pembatalan Peraturan Desa Dalam Kerangka Otonomi Desa Di Indonesia	Pengujian Kewenangan untuk Pembatalan Peraturan Desa
Teori pendukung	:	Teori Hierarki, Teori Pengujian Peraturan Perundang-undangan, Teori Kewenangan
Metode penelitian	: Normatif	Normatif
Pendekatan (normatif)	: 1. Pendekatan Perundang- undangan	1. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan 2. Pendekatan Konseptual
Hasil & Pembahasan	: Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur mengenai pembentukan peraturan desa, namun tidak mengatur mengenai pembatalan peraturan desa. Pembatalan peraturan desa justru diatur pada Pasal 87 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menyebutkan bahwa peraturan desa dan peraturan kepala desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh bupati/walikota. Ketentuan tersebut ternyata bertentangan dengan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta tidak sesuai dengan kerangka otonomi desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.	
Desain Kebaruan Tulisan/Kajian	: Terdapat perbedaan terhadap kebaruan tulisan karena tulisan ini akan menganalisis tentang apakah kewenangan bupati dalam membatalkan peraturan desa tidak bertentangan dengan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945.	

Nama Penulis	: Sukimin, Heru Nuswanto, Ani Triwati	
Judul Tulisan	: Peraturan Desa Dalam Kedudukan Dan Pengujian Konstitusionalitas Perspektif Peraturan Perundang-Undangan Indonesia	
Kategori	: Artikel	
Tahun	: 2022	
Perguruan Tinggi	: Universitas Semarang	
<b>Uraian</b>	<b>Penelitian Terdahulu</b>	<b>Rencana Penelitian</b>
Isu dan Permasalahan	: Peraturan Desa Dalam Kedudukan Dan Pengujian Konstitusionalitas Perspektif Peraturan Perundang-Undangan Indonesia	Pengujian Kewenangan untuk Pembatalan Peraturan Desa.
Teori pendukung	:	Teori Hierarki, Teori Pengujian Peraturan Perundang-undangan, Teori Kewenangan
Metode penelitian	: Normatif	Normatif
Pendekatan (normatif)	: 1. Pendekatan Perundang-undangan	1. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan 2. Pendekatan Konseptual
Hasil & Pembahasan	: Kedudukan peraturan desa termasuk pula sebagai peraturan perundang-undangan yang diakui secara yuridis keberadaannya, Sedangkan terkait dengan pengujian konstitusionalitas peraturan desa yaitu dalam bentuk executive review dengan melakukan pengawasan yang kewenangan diberikan kepada bupati/walikota untuk mengawasi, selain itu pula bupati/walikota dapat pula membatalkan peraturan desa apabila bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum.	
Desain Kebaruan Tulisan/Kajian	: Terdapat perbedaan terhadap kebaruan tulisan karena tulisan ini akan menganalisis tentang apakah kewenangan bupati dalam membatalkan peraturan desa tidak bertentangan dengan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945.	

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Sistem Pemerintahan Desa**

##### **1. Otonomi Desa**

Menurut Mashuri Mashab<sup>6</sup>, apabila membicarakan 'desa' di Indonesia, maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan tiga macam penafsiran atau pengertian. Pertama, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan, dimana diantara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogeny, serta banyak bergantung kepada kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut, desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya hidup dari sektor pertanian, memiliki ikatan sosial dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya.

Kedua, pengertian secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam disekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini, desa merupakan satu lingkungan ekonomi dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

---

<sup>6</sup> Mashuri Mashab, 2013, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, cetakan 1, Yogyakarta, Polgov, Fisipol UGM, hlm. 1-2.



Ketiga, pengertian secara politik, dimana 'desa' sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan Negara. Dalam pengertian yang ketiga desa sering dirumuskan sebagai "suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri"<sup>7</sup>.

Menurut Sutoro Eko, desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi<sup>8</sup>. Namun menurut Geertz, desa berasal dari bahasa Sanskrit yang berarti 'daerah pinggiran, tempat, daerah yang tergantung pada kekuasaan yang lebih tinggi atau daerah yang diperintah oleh suatu kekuasaan diluar desa'<sup>9</sup>. Dari dua pendapat ahli ini terlihat adanya perbedaan pandangan mengenai desa antara Sutoro dan Geertz.

Sejatinya desa merupakan "negara kecil", karena sebagai masyarakat hukum desa memiliki semua perangkat suatu negara yaitu: teritori, warga, aturan atau hukum (*rules* atau *laws*), dan pemerintahan. Dalam konteks politik, desa sebagai kesatuan masyarakat hukum, mengurus kehidupan mereka sendiri secara mandiri (otonom), dan wewenang mengurus wilayahnya sendiri sudah dimiliki sejak kesatuan

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Sutoro Eko, 2005, *Op Cit*, hlm. 444.

<sup>9</sup> Suryanef dan Al Rafni, 2005, *Kembali Ke Nagari, Kembali ke Identitas dan Demokrasi Lokal?*, Jamil Gunawan dkk (Editors), Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal, Jakarta: LP3ES, hlm. 353.

masyarakat hukum itu terbentuk tanpa diberikan oleh pihak lain. Hal inilah yang membuat desa disebut memiliki otonomi asli, yang berbeda dari “daerah otonom” lainnya seperti kabupaten/kota dan provinsi yang memperoleh otonominya dari pemerintah pusat atau pemerintah nasional<sup>10</sup>.

Otonomi Desa merupakan otonomi yang telah ada sejak desa itu terbentuk. Otonomi desa berlandaskan adat, meliputi kehidupan lahir dan batin penduduk desa dan tidak berasal dari pemberian pemerintah. Otonomi desa berarti otonomi komunitas atau masyarakat setempat dalam mengorganisir diri mereka sendiri. Akan tetapi, hakikat *local autonomy* berbeda dengan kedaulatan, *local autonomy* adalah otonomi masyarakat setempat yang menyangkut berbagai urusan pemerintah yang bersifat lokal. Dengan demikian, desa lebih dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri<sup>11</sup>.

Sejauh ini belum ada definisi formal tentang otonomi desa yang dirumuskan dalam undang-undang. Dalam UU sering ditemukan diktum “desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri” sebagai definisi standar otonomi desa. Pengertian ini berarti desa adalah sebuah subyek hukum yang berhak dan berwenang membuat tindakan hukum berupa: membuat

---

<sup>10</sup> Mashuri Mashab, 2013, *Op.Cit*, hlm. 3.

<sup>11</sup> Wawan Kokotiasa, ‘Jurnal Administrasi Pemerintahan Desa, V2.11’, *Jurnal Administrasi Pemerintahan Desa*, 2576.2 (2021), 11–23

peraturan yang mengikat, menguasai tanah, membuat surat-surat resmi, berhubungan dengan pengadilan, menyelenggarakan kerjasama, dan lain-lain. Desa baru bisa dikatakan otonom kalau desa memperoleh pembagian kewenangan dan keuangan dari negara, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengelola pemerintahan.

## **2. Pemerintah Desa**

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Pemerintah Desa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 yaitu Pemerintah Desa adalah kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Pemerintah Desa dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama

lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Pemerintah Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa berdasarkan asas:

1. Kepastian hukum;
2. Tertib penyelenggaraan pemerintahan;
3. Tertib kepentingan umum;
4. Keterbukaan;
5. Proporsionalitas;
6. Profesionalitas;
7. Akuntabilitas;
8. Efektivitas dan efisiensi;
9. Kearifan lokal;
10. Keberagaman; dan,
11. Partisipatif.

Latar belakang berdirinya sebuah pemerintahan desa disebut wilayah hakikatnya adalah sebagai pemenuhan kebutuhan dasar masyarakatnya, atau sebagai unsur pemerintah yang melayani masyarakatnya. Pemerintahan Desa dilakukan oleh kepala desa dan dibantu oleh perangkat desa yang kemudian disebut pemerintah desa. Dalam proses pemenuhan kebutuhan dasar tentunya desa memiliki urusan untuk menjalankan fungsi pemerintahannya. Adapun urusan pemerintahan desa yaitu urusan tata pemerintahan, urusan

pemberdayaan masyarakat desa, urusan kesejahteraan masyarakat dan urusan ketertiban lingkungan<sup>12</sup>.

### **3. Kepala Desa**

Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kepala Pemerintahan Desa yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kepala desa mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat.

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 26 UU No. 6 Tahun 2014, Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa<sup>13</sup>. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa berwenang:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
- b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
- c. Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa;
- d. Menetapkan peraturan desa;
- e. Menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa;
- f. Membina kehidupan masyarakat desa;
- g. Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;

---

<sup>12</sup> Arif Zainudin, '*Model Kelembagaan Pemerintahan Desa*', JIP (Jurnal Ilmu Pemerintahan) : Kajian Ilmu Pemerintahan Dan Politik Daerah, 1.2 (2016), 338–51

<sup>13</sup> Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- h. Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- i. Mengembangkan sumber pendapatan desa;
- j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
- l. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- n. Mewakili desa dan diluar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan<sup>14</sup>.

Kepala desa juga berhak :

- a. Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
- b. Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
- c. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;

---

<sup>14</sup> Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- d. Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
- e. Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa<sup>15</sup>.

#### **4. Badan Permusyawaratan Desa**

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, di dalam ketentuan umum Pasal 1 angka (4) dijelaskan Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis<sup>16</sup>.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa Pasal 1 angka (4) dijelaskan juga Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, yang selanjutnya disebut BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis<sup>17</sup>.

Tahun 2016 Menteri Dalam Negeri membuat sebuah Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Badan Permusyawaratan Desa yaitu Permendagri Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan

---

<sup>15</sup> Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

<sup>16</sup> Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

<sup>17</sup> Pasal 1 ayat (4) Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa.

Desa. Pengertian Badan Permusyawaratan Desa menurut Permendagri Nomor 110 Tahun 2016 dalam Pasal 1 angka (4) yaitu Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat 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<sup>18</sup>. Badan permusyawaratan Desa mempunyai tugas sebagai berikut:

1. membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
2. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
3. melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

Sebagai parlemen desa, BPD berada pada posisi yang sangat sinergis dengan kepala desa dalam upaya pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Kepala desa dan masyarakat desa itu sendiri, yang mewakili pemerintah desa, pada akhirnya harus bertanggung jawab atas kontrol pemerintah terhadap BPD, bukan pemerintah atasan. BPD sederajat dengan kepala desa, namun menjalankan tugas pokoknya masing-masing<sup>19</sup>.

Pengertian BPD pernah diatur dalam Pasal 1 angka (8) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, yang menyatakan:

---

<sup>18</sup> Pasal 1 ayat 4 Permendagri Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan permusyawaratan Desa

<sup>19</sup> Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press, hlm. 215.



“Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa”.

Karena BPD berkedudukan sebagai bagian dari unsur penyelenggara pemerintahan desa yang artinya pemerintahan desa tidak dapat diselenggarakan tanpa adanya BPD sebagai salah satu unsurnya selain pemerintah desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 mengatur tentang BPD dan pemerintah desa adalah unsur pemerintahan desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 “Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan BPD”<sup>20</sup>.

Pasal tersebut menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa dilakukan oleh dua unsur yaitu Pemerintah Desa dan BPD. Kemudian Hal ini diubah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, dan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa “Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa”<sup>21</sup>.

Pasal 23 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mencopot BPD dari kedudukan sebelumnya sebagai salah satu unsur pemerintahan desa. Tentunya hal ini akan berdampak besar pada demokratisasi desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 sendiri terdapat peraturan

---

<sup>20</sup> Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

<sup>21</sup> Pasal 23 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

yang kontradiktif, di mana dalam Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyatakan:

“Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis”<sup>22</sup>.

Jika diperhatikan, bagaimana BPD dapat melaksanakan fungsi pemerintahan jika BPD sendiri tidak termasuk sebagai penyelenggara pemerintahan desa.

Jika melihat kedudukan BPD dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, disatu sisi masih menjadi unsur penyelenggara pemerintahan desa, namun Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tidak mencantumkan BPD sebagai penyelenggara pemerintahan desa. Hal ini menjelaskan bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa pemerintahan desa hanya dijalankan oleh pemerintah desa, dalam hal ini khususnya oleh kepala desa.

Ketidakjelasan dalam ketentuan undang-undang desa mengenai kedudukan BPD dapat membingungkan. Dimanakah letak kedudukan BPD sebenarnya. Kedudukan BPD penting untuk memahami demokratisasi desa, ketidakjelasan kedudukan BPD dapat mempengaruhi fungsi dan pelaksanaan tugas BPD itu sendiri, Tidak hanya itu, peraturan ini juga mempengaruhi hubungan antara BPD dengan pemerintah desa.

---

<sup>22</sup> Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, hubungan antara BPD yang merupakan lembaga perwakilan masyarakat desa dengan pemerintahan desa harus saling menguatkan dan dijalankan dengan cara-cara yang selaras dengan demokrasi.

Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa tidak bisa disamakan dengan Kepala Desa sebagai penyelenggara fungsi pemerintahan seperti yang dimaksud dalam Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menegaskan BPD merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan walaupun secara implisit tidak disebutkan di dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang hanya menyebutkan Kepala Desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa namun tetap dimasukkan dalam Bab V tentang penyelenggaraan pemerintahan desa bagian ketujuh.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) seharusnya bukan berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan desa, namun tetap merupakan bagian dari unsur pemerintahan desa. BPD merupakan lembaga yang ikut serta dalam pemerintahan desa, keikutsertaan itu dilaksanakan melalui fungsi pengawasan BPD selaku parlemen desa yang melakukan pengawasan terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan desa.

Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah sebagai mitra kerja pemerintah desa yang khususnya dalam hal ini adalah yaitu

pembuatan peraturan desa. BPD juga berwenang dalam hal penyerapan aspirasi, pengayoman adat, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah desa.

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. Mengayomi, yaitu menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan;
- b. Legislasi yaitu menyusun, merumuskan, dan menetapkan peraturan desa bersama pemerintah desa;
- c. Pengawasan, yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja desa serta keputusan kepala desa;
- d. Menampung aspirasi masyarakat yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat, pejabat atau instansi yang berwenang;
- e. Melakukan penyaringan dan penjaringan bakal calon kepala desa;
- f. Menetapkan calon kepala desa terpilih.

## **5. Kewenangan Desa**

Semula kewenangan desa menjadi bagian dari politik desentralisasi, yaitu otonomi daerah, sekarang sudah berubah menjadi

asas rekognisi dan subsidiaritas<sup>23</sup>. Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa pengaturan desa berasaskan:

- a. Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul;
- b. Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa;
- c. Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- d. Kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan ditingkat desa dan unsur masyarakat desa dalam membangun desa;
- e. Kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong menolong untuk membangun desa;
- f. Kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa;
- g. Musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;

---

<sup>23</sup> Ni'matul Huda, 2015, *Op. Cit*, hlm. 213.

- h. Demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin;
- i. Kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
- j. Partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan;
- k. Kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
- l. Pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa; dan
- m. Keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa.

Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan Pemerintah daerah kabupaten melakukan identifikasi dan inventarisasi kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa dengan melibatkan Desa. Berdasarkan hasil identifikasi dan inventarisasi tersebut, bupati menetapkan peraturan bupati tentang

daftar kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan bupati tersebut ditindaklanjuti oleh Pemerintah Desa dengan menetapkan peraturan Desa tentang kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal. Apabila Pemerintah Kabupaten belum menetapkan peraturan bupati tentang kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa, maka pemerintah desa mengacu kepada UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Kewenangan desa meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah daerah kabupaten/Kota; dan,
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh desa.

Kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dimiliki oleh desa adat. Pasal 103 UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa kewenangan hak asal usul meliputi: Pengaturan dan Pelaksanaan Pemerintahan berdasarkan susunan asli. Pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat. Pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat. Penyelesaian Sengketa Adat. Penyelenggaraan sidang perdamaian Peradilan Desa Adat sesuai Peraturan Perundang-undangan. Pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat desa adat berdasarkan hukum adat; dan Pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat adat. Pasal 19 UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa, kewenangan lokal berskala desa merupakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakarsa masyarakat desa, antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, perpustakaan desa, embung desa, dan jalan desa.

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa diatur dan diurus oleh desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten diurus oleh desa.



Penyelenggaraan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa didanai oleh APBDesa. Penyelenggaraan kewenangan lokal berskala desa selain didanai oleh APBDesa, juga dapat didanai oleh APBN dan APBD. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah didanai oleh APBN yang dialokasikan pada bagian anggaran kementerian/lembaga dan disalurkan melalui satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota. Penyelenggaraan kewenangan desa yang ditugaskan oleh pemerintah daerah didanai oleh APBD<sup>24</sup>.

Pemerintahan desa juga diberi wewenang untuk menetapkan produk peraturan. 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. Penetapan peraturan desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pemerintah Desa merupakan penyelenggara utama kewenangan desa, dalam hal penyelenggaraan kewenangan desa pemerintah desa dapat dibantu oleh lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga tingkat desa lainnya. Kewenangan desa juga

---

<sup>24</sup> Pasal 90 Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

diselenggarakan sebagian oleh BPD sesuai dengan tugas dan fungsinya. Dalam melaksanakan kewenangan desa, BPD dilarang menjadi pelaksana proyek desa dan/atau kegiatan yang tertuang dalam APBDesa.

## **B. Produk Hukum Desa**

### **1. Peraturan Desa**

Istilah peraturan desa pertama kali dipakai dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti dari keputusan desa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Peraturan desa dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, juga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Pergantian istilah tidak merubah mekanisme pembentukannya ditingkat desa, peraturan desa ditetapkan antara Kepala Desa bersama Lembaga Pemerintahan Desa lainnya<sup>25</sup>.

Peraturan Desa merupakan salah satu peraturan yang ada di desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Dalam proses pembentukannya, selain Badan Permusyawaratan Desa, rancangan peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa.

---

<sup>25</sup> Kadek Wijayanto, Lusiana Margareth Tijow, and Fence M Wantu, *'Perundang-Undangan Nasional'*, 4.2 (2020).

Masyarakat desa berhak memberikan masukan terhadap rancangan peraturan desa tersebut. Artinya, pembentukan peraturan desa melalui proses yang demokratis berbasis partisipasi masyarakat desa yang dikelola secara transparan dan bertanggung jawab.

Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat itu apabila sepanjang pembentukannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Apabila ditelaah lebih lanjut, kedudukan peraturan desa telah memenuhi sekaligus dua kriteria yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pertama, peraturan desa dibentuk atas perintah undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang terdapat dalam Pasal 26 ayat (3) huruf b yang menyebutkan Kepala Desa berhak mengajukan rancangan dan menetapkan peraturan desa, Pasal 55 huruf a yang menyebutkan Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, Pasal 69 menegaskan bahwa Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa, dan Pasal 110 menyebutkan Peraturan Desa Adat disesuaikan

dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di Desa Adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedua, peraturan desa dibentuk dalam rangka merealisasikan kewenangan desa sebagai wilayah otonom berdasarkan hak asal usul sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18, Pasal 19, Pasal 67 ayat (1), Pasal 103, Pasal 104, dan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Desa merupakan pengembangan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Peraturan desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pemerintah daerah kabupaten/kota berhak untuk berpartisipasi secara lisan atau tertulis dalam penyusunan ataupun pembahasan rancangan peraturan desa.

Terkait dengan jenis atau variasi peraturan desa yang akan dibuat dan diundangkan tergantung dari kebutuhan aparatur pemerintah desa. Maka dari itu, pemerintah desa dan BPD diharapkan untuk dapat mengidentifikasi permasalahan yang perlu dibenahi sebagai peraturan desa. Dengan memperhatikan kepentingan mayoritas masyarakat desa. Peraturan desa juga dapat dibuat berdasarkan perintah atau persyaratan dari peraturan yang lebih tinggi. Sebagai bentuk dari penyempurnaan dan penegasan peraturan yang

lebih tinggi. Jenis peraturan yang ada di desa, selain peraturan desa adalah peraturan kepala desa dan peraturan bersama kepala desa<sup>26</sup>.

Peraturan desa adalah bentuk regulasi yang dikeluarkan Pemerintah Desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai bentuk penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.

Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, dengan demikian maka pemerintahan desa harus merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta harus memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan pembangunan dan pelayanan masyarakat jangka panjang, menengah dan jangka pendek. Peraturan desa yang dibuat hendaknya mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk melaksanakannya, maka dari itu peraturan desa haruslah benar-benar memperhatikan aspirasi masyarakat.

Pemberlakuan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang baru melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

---

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, '*Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggungjawab Dan Hak Asasi Warga Desa)*', 2017, 1–21

Pemerintahan Daerah tetap mengakui dan menguatkan Peraturan Desa. Definisi ini juga yang digunakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang merupakan pengaturan lebih lanjut tentang Desa. Dalam Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baru pada pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Peraturan Desa dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi tetap diakui keberadaannya yang tertuang di pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011. Yang keberadaannya diakui dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Peraturan desa ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat<sup>27</sup>.

Tingkat kepentingan dalam penyusunan Peraturan desa ini hendaklah dilihat dari kerangka kepentingan sebagian besar masyarakat setempat agar peraturan desa tersebut dapat benar-benar mewakili aspirasi masyarakat. Dalam hal ini masyarakat berhak

---

<sup>27</sup> Indra Perdana Elviandri, '*Pembentukan Peraturan Desa (Perdes): Tinjauan Hubungan Kewenangan Kepala Desa Dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)*', 2021.

memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan desa dan peraturan desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mengingat sedemikian penting dan strategisnya peraturan desa sebagai instrumen hukum otonomi desa, maka sudah semestinya pengaturan mengenai peraturan desa, baik norma hukum pembentukan maupun pembatalannya diatur secara rinci di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Sama halnya pengaturan mengenai norma hukum pembentukan peraturan daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan norma hukum pembatalannya. Seharusnya norma hukum pembatalan peraturan desa diatur melalui peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang yang seiring sejalan dengan norma hukum pembentukannya.

## **2. Materi Muatan Peraturan Desa**

Materi muatan Peraturan Desa adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi desa dan menampung kondisi khusus desa. Rancangan peraturan desa dapat berasal dari Kepala Desa dan BPD. Program penyusunan peraturan desa dilakukan dalam suatu program legislasi desa, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan suatu materi peraturan desa.

Bagir Manan mengartikan materi muatan adalah muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu<sup>28</sup>. Setiap jenis peraturan perundang-undangan memuat materi tertentu, yang satu berbeda dengan yang lain. Hal ini mengandung arti bahwa secara substansial perbedaan jenis suatu peraturan perundang-undangan tidak semata-mata didasarkan kepada bentuk, syarat dan cara pembentukan, serta badan pembentukannya, tetapi juga didasarkan substansi yang terkandung di dalamnya. Pada hakikatnya jenis peraturan perundang-undangan mencerminkan sebagai suatu wadah, Perbedaan suatu wadah disebabkan oleh perbedaan materi muatannya.

Ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 baru berjalan kurang lebih 4 (empat) tahun kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di kabupaten/kota. Adapun landasan pemikiran dalam pengaturan

---

<sup>28</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Bandung: Alumni, hlm. 145.



mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat.

Pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD atau sebutan lain yang sesuai budaya yang berkembang di desa bersangkutan, berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, dan keputusan kepala desa.

Pasal 212 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa:

“Pengelolaan keuangan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa”<sup>29</sup>.

Adanya pengaturan terkait peraturan desa di atas menunjukkan bahwa desa berfungsi sebagai suatu pemerintahan atau daerah otonom yang dapat menjalankan pemerintahannya sendiri.

Dari penegasan beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut diketahui bahwa ada beberapa urusan yang menjadi kewenangan desa yang harus diatur dalam peraturan desa, yaitu:

- a. Dalam rangka penyelenggaraan urusan desa;

---

<sup>29</sup> Pasal 212 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

- b. Penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat;
- c. Pembentukan lembaga kemasyarakatan;
- d. Anggaran pendapatan dan belanja desa.

Dapat diketahui dari uraian diatas bahwa penyusunan peraturan desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki oleh desa yang berdasarkan kebutuhan dan kondisi desa setempat, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan desa dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta tidak boleh merugikan kepentingan umum<sup>30</sup>. Peraturan Desa tersebut secara hukum memiliki kekuatan hukum yang mengikat, artinya semua pihak di dalam wilayah desa wajib mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan tersebut.

Ditegaskan pula di dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 bahwa, materi muatan peraturan desa/peraturan yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Keterbatasan pengaturan tentang mekanisme pembentukan peraturan desa di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

---

<sup>30</sup> Didik Sukriono, 2010, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Malang: Setara Press kerjasama dengan Pusat Kajian Konstitusi Universitas Kanjuruhan, hlm. 240.

akhirnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa. Dalam Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 ditegaskan bahwa:

- 1) Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa bersama BPD;
- 2) Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- 3) Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat;
- 4) Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dan pasal 56 yaitu, Peraturan Desa dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 Pasal 3, ditentukan jenis peraturan perundang-undangan pada tingkat desa meliputi:

- a. Peraturan Desa;
- b. Peraturan Kepala Desa;
- c. Keputusan Kepala Desa.

Permendagri Nomor 29 Tahun 2006 Pasal 4 ayat (1) mengatur tentang materi muatan peraturan desa yang menegaskan bahwa materi muatan peraturan desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf A adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat, serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan demikian dapat dinyatakan materi muatan peraturan desa terdiri atas:

- a. kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
- b. kewenangan yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan di atasnya sebagai urusan desa;
- c. penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan dan tugas pembantuan (*medebewind*);
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Menurut 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.

Penjelasan umum angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dinyatakan bahwa penetapan peraturan desa

merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian materi muatan peraturan desa terdiri atas:

- a. Penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki oleh desa; dan
- b. Mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sejalan dengan hal tersebut, pada prinsipnya pelimpahan kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi dalam 2 (dua) bentuk yaitu:

1. Pelimpahan kewenangan delegasi; dan
2. Pelimpahan kewenangan atribusi.

Pelimpahan kewenangan delegasi adalah pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang sejenis atau yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Sedangkan kewenangan pelimpahan kewenangan atribusi adalah pemberian kewenangan untuk menyusun peraturan perundang-undangan yang berasal dari Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu lembaga Negara atau Pemerintah<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Jorawati Simarmata and Damai Magdalena, 'Kedudukan Dan Peranan Peraturan Desa Dalam Kerangka Tentang Desa Dan Peraturan Perundang-Undangan Terkait ( Position and Role of Village Regulation in the Frame of Village Autonomy Based of the Law Number 6 of 2014 on Village and Other Related Laws and Re', *Jurnal Legislasi Indonesia*, 12.3 (2015), 1–28.

Dengan melihat uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa materi muatan peraturan desa tidak terlepas dari kewenangan atribusi, yaitu penjabaran dari berbagai kewenangan yang dimiliki oleh desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan kewenangan delegasi dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kewenangan desa meliputi:

- a. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. Kewenangan lokal berskala desa;
- c. Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota; dan
- d. Kewenangan lain yang ditugaskan pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota.

Keempat kewenangan tersebut dapat dijabarkan dalam peraturan desa. Dengan demikian demikian materi muatan peraturan desa merupakan penjabaran dari keempat kewenangan desa tersebut<sup>32</sup>. Disamping kewenangan atribusi, dalam materi muatan peraturan desa juga memuat kewenangan delegasi dimana peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan desa.

---

<sup>32</sup> Simarmata and Magdalena.

Materi muatan peraturan desa adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jenis dan materi muatan peraturan desa juga dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 tahun 2014, Pasal 2 menyebutkan jenis peraturan yang ada di desa meliputi:

- a. Peraturan Desa;
- b. Peraturan Bersama Kepala Desa; dan
- c. Peraturan Kepala Desa.

Lebih lanjut dalam Pasal 4 menjelaskan bahwa:

- 1) Peraturan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a berisi materi pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 2) Peraturan bersama Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b berisi materi kerjasama desa;
- 3) Peraturan Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf c berisi materi pelaksanaan peraturan desa, peraturan bersama kepala desa dan tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari penjelasan diatas terdapat kemiripan antara Permendagri Nomor 29 Tahun 2006 dengan permendagri Nomor 111 Tahun 2014

tentang materi muatan peraturan desa, keduanya menyebutkan bahwa materi muatan peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penyusunan peraturan desa juga harus memenuhi tiga aspek, yaitu yuridis, filosofis, dan sosiologis. Sering kali penyusunan peraturan desa mengabaikan aspek sosiologis, yaitu hukum yang berlaku di masyarakat dan karena tidak melihat potensi dan karakteristik masyarakat, implementasi peraturan desa banyak terganggu, bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, serta tumpang tindih antara kebijakan pusat dan daerah<sup>33</sup>.

### **3. Tata Cara Pembentukan Peraturan Desa**

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, desa adalah sebuah badan hukum (*Rechtspersoon*) dalam pengertian yang abstrak, yang berlandaskan kepada kedaulatan rakyat (*volks soevereiniteit*) dan berhak untuk menentukan hidup matinya sendiri, menentukan besar-kecilnya sendiri, mengatur dan mengurus pemerintahan dan rumah tangganya sendiri, serta berhak mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri termasuk hak atas tanah dengan airnya, gunungnya dan jurangnya (*satebane, sajurang-perenge*). Yang memegang kekuasaan tertinggi desa ialah Rapat Desa. Rapat Desa adalah sebuah forum yang menurut hukum adat biasanya terdiri dari berbagai

---

<sup>33</sup> Kamaruddin Jafar Agustin, Sabaruddin Sinapoy, 'Kedudukan Hukum Peraturan Desa Dalam Sistem Peraturan Legal Status of the Country Regulatory in the Regulatory System', 1.1 (2019), 85–98.



golongan penduduk yang berhak hadir dan memberi suara dalam Rapat Desa<sup>34</sup>.

Adapun hak-hak Rapat Desa terhadap desanya dapat dianggap tidak terbatas. Yang membatasi hanya hukum adat dan di kemudian hari juga peraturan-peraturan dari kekuasaan di atasnya, di pusat dan di daerah atasan. Rapat desa dilaksanakan sesuai tradisi sedikitnya setahun sekali, kemudian di berbagai daerah, berhubung dengan bertambah banyaknya pekerjaan, diadakan aturan untuk mengadakan sidang selapan setiap tiga puluh enam (36) hari sekali<sup>35</sup>.

Rapat desa memiliki tiga fungsi, yaitu:

1. Menjadi dewan penasehat bagi kepala desa, tetapi juga bagi pamong praja atau bagi jawatan-jawatan pemerintah lainnya, misalnya kehutanan, pengairan, kesehatan dan sebagainya;
2. Menjadi dewan-legislatif, yaitu yang berkuasa menetapkan peraturan-peraturan, anggaran belanja desa dan sebagainya;
3. Untuk memberi persetujuan kepada kepala desa untuk mengambil sesuatu keputusan, sebab putusan itu menurut *inlandsche Gemeente Ordonnantie* tidak dianggap sah, kalau tidak dengan persetujuan rapat desa.<sup>36</sup>

Kepala desa, sebagai pimpinan pemerintahan desa didampingi oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD), memiliki hak dan

---

<sup>34</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984, *Op.Cit*, hlm 206.

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 220

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 225-226

wewenang menetapkan “Keputusan Desa” sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, atau Peraturan Desa sebagaimana disebutkan di dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan terakhir disebutkan pula di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

Dalam melaksanakan kewenangannya, desa dapat membuat peraturan desa. Peraturan desa merupakan bentuk regulasi yang dikeluarkan pemerintah desa sebagaimana kabupaten membuat peraturan daerah. Peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa bersama badan permusyawaratan desa. Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Isi peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta norma kesusilaan masyarakat. Peraturan desa dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>37</sup>.

Sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, peraturan desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan tentunya

---

<sup>37</sup> Hanif Nurcholiz, 2011, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga, hal. 82.

dalam proses pembentukannya berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dimana berdasarkan Pasal 1 angka (1) dijelaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup beberapa tahapan, meliputi perencanaan, pengusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan perundangan. Akan tetapi, dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak ada pengaturan lebih rinci mengenai tahapan pembentukan peraturan desa.

Tata cara pembentukan peraturan desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Menurut Pasal 26 ayat (2) huruf d, Kepala Desa berwenang menetapkan Peraturan Desa. Pasal 55 huruf a undang-undang yang sama mengatur bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi “membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa”. Keselarasan antara Pemerintah Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa khususnya dalam pembangunan di bidang pembuatan peraturan desa harus selalu dapat berkoordinasi dengan pemerintah daerah yang ada sehingga nantinya dapat terwujud sistem pemerintahan yang baik. kewenangan dari Badan Permusyawaratan Desa menurut Undang-Undang Desa, di mana hubungan antara pemerintah desa dengan Badan Permusyawaratan Desa adalah sejajar dan sebagai mitra.

Pasal 69 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan bahwa jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa. Adapun Pasal 69 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Lebih rinci penjelasan mengenai pembentukan peraturan desa dalam Pasal 69 yang menyebutkan:

- 1) Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa. Peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa;
- 2) Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 3) Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa;
- 4) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa;
- 5) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota;

- 6) Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Kepala Desa wajib memperbaikinya;
- 7) Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi;
- 8) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya;
- 9) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa;
- 10) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa;
- 11) Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris Desa;
- 12) Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya.

Mengenai tata cara pembentukan peraturan desa juga diatur di dalam ketentuan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 83 disebutkan:

- 1) Rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintahan Desa;

- 2) Badan Permusyawaratan Desa dapat mengusulkan rancangan peraturan Desa kepada pemerintahan 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.

Kemudian lebih lanjut dijelaskan di dalam Pasal 84:

- 1) 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;
- 2) Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ditetapkan oleh Kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Peraturan Desa dari pimpinan Badan Permusyawaratan Desa;
- 3) Peraturan Desa dinyatakan mulai berlaku dan berkekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan dalam lembaran Desa dan berita Desa oleh sekretaris Desa;
- 4) Peraturan Desa yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada bupati/walikota sebagai

bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diundangkan;

5) Peraturan Desa wajib disebarluaskan oleh Pemerintah Desa.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tahapan pembentukan peraturan desa diatur dalam Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang pedoman teknis peraturan di desa. Dalam peraturan ini ada beberapa tahapan pembentukan peraturan desa yaitu<sup>38</sup>:

- 1) Perencanaan;
- 2) Penyusunan;
- 3) Pembahasan;
- 4) Penetapan;
- 5) Pengundangan; dan,
- 6) Penyebarluasan.

Peraturan desa yang telah diundangkan menjadi dasar bagi pemerintahan desa dalam melaksanakan kebijakan, program, dan kegiatan di desa dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan bencana, keadaan darurat dan mendesak desa.

Penyusunan peraturan desa terdapat batasan-batasan yang harus dijadikan acuan umum yang meliputi: Kejelasan tujuan; bahwa

---

<sup>38</sup> Ramlan, Eka NAM Sihombing, 2021, *Hukum pemerintahan Desa*, Medan: Enam Media, hal. 74.

setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak di capai, Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, Dapat dilaksanakan, Kedayagunaan dan kehasilgunaan, Kejelasan rumusan, Keterbukaan.

Sebagai sebuah produk politik, peraturan desa diproses secara demokrasi dan partisipatif, yaitu 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. Peraturan desa yang mengatur kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat desa dan badan permusyawaratan desa. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan peraturan desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat desa setempat mengingat peraturan desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat desa.

Apabila terjadi pelanggaran terhadap peraturan desa yang telah ditetapkan, badan permusyawaratan desa berkewajiban menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh badan permusyawaratan desa. Selain badan permusyawaratan desa,



masyarakat desa juga mempunyai hak dalam melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan peraturan desa.

### **C. Konsep *Executive Review***

Upaya kontrol terhadap norma hukum dapat dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi "*bestuur*" di bidang eksekutif, badan-badan yang memang secara langsung diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan dapat saja mengambil prakarsa untuk mengevaluasi dan apabila diperlukan memprakarsai usaha untuk mengadakan perbaikan atau perubahan atas undang-undang yang bersangkutan. Jika upaya yang dimaksud berujung pada kebutuhan untuk mengubah atau merevisi undang-undang, maka tentunya lembaga eksekutif yang dimaksud berwenang melakukan langkah-langkah sehingga perubahan itu dapat dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif semacam inilah yang dapat kita sebut sebagai "*administrative control*" atau "*executive review*"<sup>39</sup>.

Dalam konteks yang sama juga diperkenalkan istilah '*kontrol internal*' yang dilakukan oleh pihak sendiri terhadap produk hukum yang dikeluarkan baik yang berbentuk pengaturan atau '*regeling*', maupun '*beschikking*'. Adapun yang menjadi sasaran *executive review* sebagaimana yang dimaksud dalam peraturan di atas berbentuk pencabutan maupun

---

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 74-75.

pembatalan produk hukum yang menjadi objek. Hal ini dilakukan untuk menjaga produk hukum yang dibuat oleh pemerintah agar tetap sinkron, konsisten dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Keberadaan *executive review* masih menuai pro dan kontra, ada yang menyambut dengan baik dan ada juga yang sebaliknya. Keuntungan yang dihasilkan dari *executive review* adalah prosesnya yang lebih cepat dibandingkan dengan *judicial review* yang dilakukan di Mahkamah Agung. Pada dasarnya, mekanisme *executive review* di samping *judicial review* memang dipandang cukup tepat untuk menangani keberadaan peraturan perundang-undangan yang bermasalah.

Pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif (*administrative/executive review*). Contohnya peraturan desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menggunakan model *executive review* dimana kewenangan pengujian peraturan desa dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten yaitu dalam hal ini Bupati.

#### **D. Konsep *Judicial Review***

Pelaksanaan norma hukum, apalagi yang bentuknya tertulis, tidak ada jaminan bahwa antar norma yang terdapat dalam suatu hierarki tidak saling bertentangan satu dengan yang lainnya. Terlebih kepada norma yang lebih rendah terhadap norma yang lebih tinggi. Untuk mengantisipasi potensi konflik tersebut, maka dibentuk mekanisme pengujian atas suatu norma hukum atau peraturan perundang-undangan.

Pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan untuk mengetahui apakah suatu peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan satu sama lain karena pada dasarnya antar peraturan perundang-undangan dalam pemberlakuannya di dalam masyarakat diharapkan dapat mewujudkan rasa keadilan dan kemanfaatan masyarakat. Terhadap berbagai bentuk norma hukum, dapat dilakukan kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol terhadap norma hukum dapat dilakukan dengan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, atau melalui kontrol hukum (*judicial*)<sup>40</sup>. Pengawasan terhadap norma hukum identik dengan pengujian (*review*) terhadap peraturan perundang-undangan.

Konsep pengujian suatu peraturan perundang-undangan sebenarnya tidak terbatas hanya dalam konsep *review* saja, terdapat juga yang namanya *preview*. Jika *review* dilakukan ketika suatu peraturan perundang-undangan telah dan sedang berlaku, maka *preview* dilakukan ketika suatu peraturan perundang-undangan masih berbentuk rancangan dan belum diundangkan menjadi undang-undang<sup>41</sup>.

Dalam sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia, terdapat pembagian kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yaitu Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) yang diatur dalam undang-undang. Dalam pengujian

---

<sup>40</sup> Ni'matul Huda. 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan III, Bandung: Nusa Media, hlm. 113.

<sup>41</sup> Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 3.

peraturan perundang-undangan, antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi memiliki objek pengujian yang berbeda. Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan Peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang akan diuji materi muatannya terhadap Undang-Undang oleh peradilan yang memiliki kewenangan yaitu Mahkamah Agung.

Terkait pengujian peraturan perundang-undangan, Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk menguji segala bentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan: Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang<sup>42</sup>.

Sedangkan Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang menegaskan: Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Hal ini bertujuan untuk menjaga konstitusionalitas peraturan perundang-undangan.

---

<sup>42</sup> Saldi Isra, 2020, *Lembaga Negara (Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional)*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 277.

## E. Landasan Teori

### 1. Teori Hierarki

Hans Kelsen, dalam teorinya tentang hierarki norma (*Stufenbau Theory*), berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang dalam suatu struktur hierarkis. Suatu norma yang lebih rendah berlaku dan bersumber atas dasar norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi itu berlaku dan bersumber kepada norma yang lebih tinggi lagi, yang bersifat hipotetis dan fiktif yaitu yang dikenal dengan istilah *grundnorm* (norma dasar)<sup>43</sup>.

Berdasarkan teori di atas, maka hierarki dapat diartikan sebagai penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang berdasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Hans Nawiasky mengembangkan teori Kelsen mengenai teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku,

---

<sup>43</sup> Taufiqurohman Syahuri, 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta: Kencana, hlm. 54.

bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar<sup>44</sup>.

Selanjutnya, Hans Nawiasky, menyempurnakan *Stufenbau Theory* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Menurut Nawiasky, selain berlapis dan berjenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokkan norma hukum dalam suatu negara tersusun dalam Tata Susunan Norma Hukum Negara (*die Stufenordnung der Rechtsnormen*) dalam empat tingkatan, yaitu:

- 1) *Staats Fundamentalnorm/Grundnorm* (norma fundamental negara).
- 2) *Staatsgrund Gezets* (aturan dasar negara/pokok negara).
- 3) *Formell Gezets* (undang-undang).
- 4) *Verordnung & Autonome Satzung* (peraturan pelaksana dan aturan otonomi)<sup>45</sup>.

Sejak proklamasi kemerdekaan yang melahirkan Negara Republik Indonesia serta ditetapkannya UUD 1945 sebagai konstitusi, maka terbentuklah pula sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Apabila dibandingkan dengan teori jenjang norma hukum (*Stufenbau Theorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufentordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky, maka dapat dilihat adanya cerminan dari kedua sistem

---

<sup>44</sup> Bambang Antariksa and others, 'Penerapan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Dalam Ketatanegaran Indonesia', 1.1, 24–41.

<sup>45</sup> Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta; Kanisius, hlm. 44.

norma tersebut dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia maka norma-norma hukum yang berlaku berada dalam sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila<sup>46</sup>.

Penerapan hierarki peraturan perundang-undangan tidak lepas dari pengaruh politik yang kemudian membentuk sistem ketatanegaraan di Indonesia. Seperti disampaikan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa hukum bukanlah suatu lembaga yang sama sekali otonom, melainkan berada pada kedudukan yang saling terkait dengan aspek kehidupan lain dalam masyarakat. Salah satu implikasi dari hubungan ini adalah bahwa hukum memenuhi tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakatnya. Dengan demikian, hukum memiliki dinamika yang dipicu oleh faktor politik, merupakan salah satu faktor yang berfungsi untuk mewujudkan hukum yang seharusnya berlaku<sup>47</sup>.

Berdasarkan teori Nawiasky seperti tersebut di atas, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Hans Kelsen dan

---

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 57.

<sup>47</sup> Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke-VI, Bandung; Citra Aditya Bakti, hlm. 358.

menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Hamid menguraikan bagaimana piramida norma hukum Kelsen dapat diterapkan dalam konteks hukum Indonesia, menunjukkan hubungan hierarkis antara peraturan perundang-undangan yang ada. Dia mengidentifikasi berbagai lapisan norma yang membentuk kerangka hukum nasional, sekaligus menyoroti tantangan yang dihadapi dalam implementasi teori tersebut dalam praktik hukum di Indonesia, struktur hukum dari teori tersebut adalah:

- 1) Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) adalah Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945;
- 2) Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) adalah Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR dan Konvensi Ketatanegaraan;
- 3) Undang-Undang “Formal” (*Formell Gesetz*) adalah Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) adalah secara hierarki mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota<sup>48</sup>.

## **2. Teori Pengujian Peraturan Perundang-undangan**

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengidentifikasi kata “pengujian” dari kata dasar “uji”, yang kemudian diartikan sebagai

---

<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie, 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 155.



percobaan untuk mengetahui mutu sesuatu yang maknanya diarahkan pada pengertian proses, cara atau perbuatan untuk menguji<sup>49</sup>. Kata pengujian memiliki arti sebagai suatu proses untuk menguji sesuatu agar dapat diketahui mutu dan kualitasnya. Peraturan perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetgebung*) dalam kepustakaan hukum di Indonesia dimaknai secara beragam. Menurut Maria Farida<sup>50</sup>, peraturan perundang-undangan merupakan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga kekuasaan kehakiman menjadi sarana penting dalam membangun tertib hukum nasional, yang berimplikasi pada harmonisasi tata urutan peraturan. Pengujian yang dilakukan juga memiliki peran sebagai fungsi pembinaan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dan meningkatkan partisipasi masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap perbuatan pemerintah yang menimbulkan potensi kerugian bagi warga negara.

Selain fungsi kontrol dan perlindungan hukum, pengujian peraturan perundang-undangan dapat juga dipandang memiliki fungsi harmonisasi. Pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan bertumpu pada fungsi peradilan yang berlandaskan pada sistem “*check*

---

<sup>49</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1996, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 1096-1097.

<sup>50</sup> Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 3.

*and balance*". Fungsi ini berlandaskan pada fungsi yudisial sebagai lembaga pengawasan yang merdeka berlandaskan ajaran negara hukum dan pemisahan kekuasaan<sup>51</sup>.

Menurut Bagir manan menyatakan untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau menyimpang (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu: (1) pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (3) pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*)<sup>52</sup>.

Berdasarkan perkembangannya, ada tiga teori dalam pengujian peraturan perundang-undangan yaitu: pertama, pengujian peraturan perundang-undangan dengan konsep *judicial review*. Konsep *Judicial review* adalah pengujian kepada produk hukum yang dilakukan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Lembaga ini memiliki kewenangan yang diberikan oleh konstitusi untuk menguji produk hukum yang

---

<sup>51</sup> Kartono Kartono and Universitas Jenderal Soedirman, '*Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang*', April, 2021.

<sup>52</sup> Bagir Manan, 1995, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Bandung: Universitas Padjajaran, hlm. 3. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 73.

dibentuk oleh lembaga legislatif. Kewenangan melakukan pengujian (*judicial review*) ini juga dipercaya dilakukan untuk menjalankan fungsi *check and balances* diantara lembaga pemegang kekuasaan negara. Secara teori, fungsi tersebut dilakukan untuk menghindari kesewenang-wenangan lembaga-lembaga negara.

Mengenai *judicial review* di Indonesia maka hak menguji produk hukum yang dipegang oleh lembaga yudikatif di Indonesia terbagi dua yaitu oleh Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi dengan tugas yang berbeda satu sama lain.

Mahkamah Konstitusi menguji khusus undang-undang dan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Walaupun *judicial review* dan *toetsingsrecht* memiliki sejarah perkembangan yang berbeda, namun esensi dari kedua istilah ini hampir sama yaitu menguji produk hukum. Perkembangan hukum dan ketatanegaraan dalam masalah pengujian produk hukum oleh lembaga yudikatif inilah yang tidak lepas mempengaruhi adanya pembentukan Mahkamah Konstitusi di dunia dan khususnya di Indonesia<sup>53</sup>.

Kedua, pengujian peraturan perundang-undangan dengan konsep *executive review*. *Executive review* diartikan sebagai penilaian atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh pihak eksekutif,

---

<sup>53</sup> Maria Farida *et al.*, 2016, *Teori Perundang-Undangan*, Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, hlm 1.3-1.5.

artinya segala bentuk produk hukum pihak eksekutif diuji oleh eksekutif baik kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hierarkis. Objek '*executive review*' lebih terhadap keputusan yang bersifat abstrak dan mengatur, serta mengikat secara umum atau dikenal dengan '*regeling*', dan di luar itu yaitu yang bersifat '*beschikking*' menjadi objek '*legal control* Peradilan Tata Usaha Negara<sup>54</sup>.

Ketiga, pengujian peraturan perundang-undangan dengan konsep *legislative review* atau *political review*. Konsep pengujian melalui *legislative review* merupakan mekanisme kontrol politik (*political control, political review, dan legislative review*) yang dilakukan oleh lembaga legislatif untuk meninjau dan menilai terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Pengujian melalui legislatif dilakukan dalam kapasitas sebagai lembaga yang membentuk dan membahas serta menyetujui peraturan perundang-undangan yang dibuatnya<sup>55</sup>.

Berdasarkan teori yang diterapkan dan akan digunakan dalam penelitian ini, bahwa teori pengujian peraturan perundang-undangan dapat digunakan untuk mengetahui bagaimana pengujian dan pembatalan peraturan desa oleh bupati yang diatur dalam UU Desa.

---

<sup>54</sup> Maria Farida, 2016, *Op Cit*, hlm, 6.23.

<sup>55</sup> Arif Zainudin, '*Model Kelembagaan Pemerintahan Desa*', JIP (Jurnal Ilmu Pemerintahan) : Kajian Ilmu Pemerintahan Dan Politik Daerah, 1.2 (2016), 338–51.

### 3. Teori Kewenangan

Kewenangan, sering digunakan dalam konteks hukum publik, merujuk pada hak atau kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau badan legislatif kepada entitas eksekutif atau administratif. Meskipun sering dianggap sama, ada perbedaan mendasar antara kewenangan dan kekuasaan secara umum; kewenangan lebih menekankan pada legitimasi formal yang diperoleh melalui ketentuan hukum. Dengan demikian, kekuasaan dapat dilihat sebagai otoritas yang dimiliki oleh sekelompok orang tertentu dalam suatu aspek pemerintahan atau urusan pemerintahan yang spesifik. Sedangkan wewenang berfokus pada bagian tertentu dari kewenangan. Wewenang (*authority*) merupakan hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.

Teori kewenangan mengacu pada sumber legitimasi yang dimiliki pemerintah untuk melaksanakan tindakan hukum, baik dalam konteks hukum publik maupun hukum privat. Dalam hukum publik, kewenangan ini seringkali berakar pada konstitusi dan undang-undang yang memberikan wewenang kepada lembaga pemerintah untuk mengambil keputusan demi kepentingan umum. Sementara itu, dalam hukum privat, kewenangan pemerintah dapat mencakup regulasi dan peraturan yang memengaruhi hubungan antara individu atau entitas swasta. Teori ini menekankan pentingnya batasan dan prinsip-prinsip

hukum yang harus diikuti oleh pemerintah dalam menjalankan tugasnya.

Berdasarkan sumbernya, wewenang dibedakan menjadi dua yaitu wewenang ofisial dan wewenang personal. Wewenang ofisial merupakan wewenang yang diterima secara resmi dari otoritas yang berada di atasnya, dan wewenang personal merupakan wewenang yang bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kapasitas untuk memimpin.

Philipus M Hadjon, mengemukakan bahwa kewenangan bersumber atau diperoleh dari 3 (tiga) kategori kewenangan yaitu: Atribusi, Delegasi, dan Mandat<sup>56</sup>. Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan<sup>57</sup>.

Pada konsep delegasi menegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada badan pemerintahan yang lain. Dalam delegasi,

---

<sup>56</sup> Nur Basuki minarno, 2010, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, hlm. 70.

<sup>57</sup> W. Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, hlm. 101.

tidak ada penciptaan wewenang dari pejabat yang satu kepada yang lainnya, atau dari badan administrasi yang satu pada yang lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Pihak yang menyerahkan wewenang disebut *delegans*, sedangkan pihak yang menerima wewenang tersebut disebut delegataris. Setelah delegans menyerahkan wewenang kepada *delegataris*, maka tanggung jawab intern dan tanggung jawab intern dan tanggung jawab ekstern pelaksanaan wewenang sepenuhnya berada pada delegataris tersebut.

Atribusi berkaitan dengan penciptaan wewenang baru, sedangkan delegasi merujuk pada pemindahan wewenang yang sudah ada dari suatu organ yang memiliki wewenang tersebut kepada organ lain di bawahnya. Dalam konteks ini, atribusi melibatkan pemberian wewenang yang sebelumnya tidak ada, sementara delegasi adalah proses pelimpahan wewenang yang telah ada dari satu entitas ke entitas lain.

Mandat merupakan perintah untuk melaksanakan (*opdracht tot uitvoering*), kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh mandans (*bevoegdheidkan door mandaatgever nog incidenteeluitgeofendworden*), tidak terjadi peralihan tanggungjawab (*behooud van verantwoordelijkheid*), tidak harus berdasarkan Undang-

Undang (*geen wetelijke basis vereist*), dapat tertulis, dapat juga secara lisan (*kan schriftelijk, mag ook mondeling*)<sup>58</sup>.

Kewenangan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, dalam ketentuan umum Pasal 1 poin ke-6 yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintah atau penyelenggara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Kewenangan dapat di peroleh melalui Atribusi, Delegasi, dan Mandat. Yang artinya antara lain: Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan atau Pejabat Pemerintah oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Berdasarkan teori yang diterapkan dan akan digunakan dalam penelitian ini, bahwa teori kewenangan merupakan teori yang dapat digunakan untuk mengetahui lembaga mana yang memiliki kewenangan dalam melakukan pengujian dan pembatalan peraturan desa.

---

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm. 102.



## **F. Kerangka Pikir**

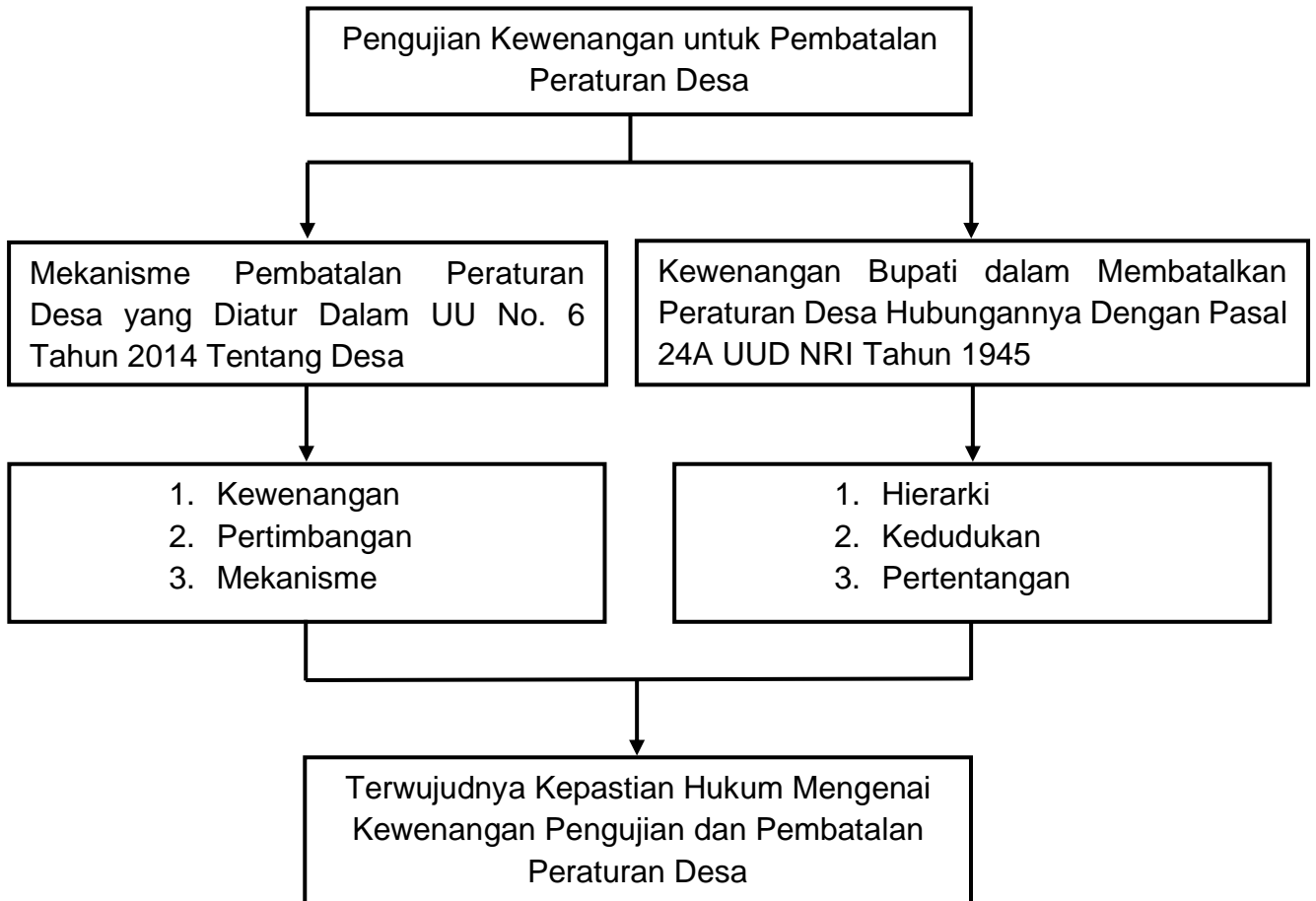
Perlu adanya kerangka pemikiran sebagai dasar dalam melakukan analisis terhadap suatu permasalahan yang diangkat untuk memberikan landasan. Pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis dimana konsep-konsep yang digunakan oleh penulis serta variabel-variabel yang diteliti akan menggambarkan hubungan-hubungan antara variabel yang satu dengan variabel yang lainnya. Dalam penelitian ini akan mengkaji mengenai Pengujian Kewenangan untuk Pembatalan Peraturan Desa.

Terkait dengan pembatalan Peraturan Desa oleh Bupati yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dapat menimbulkan permasalahan jika melihat kedudukan peraturan desa yang diatur di dalam Undang-undang tentang Desa dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengujian kewenangan untuk pembatalan peraturan desa menjadi topik pembahasan dalam tesis ini. Dalam hal ini penyusunan tesis sebagai penelitian hukum normatif yang terdiri atas dua pokok permasalahan yaitu mekanisme pembatalan peraturan desa yang diatur Dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dengan menganalisis terkait mekanisme pengujian peraturan desa oleh bupati yang diatur dalam undang-undang desa dan yang kedua adalah pembatalan peraturan desa berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa hubungannya dengan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 dengan

menganalisis kewenangan pengujian peraturan desa berdasarkan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan.

Teori yang digunakan sebagai landasan dalam penelitian ini adalah, teori hierarki, teori pengujian peraturan perundang-undangan, dan teori kewenangan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk meneliti dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengujian peraturan desa dan Pendekatan konseptual yang merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisis penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatar belakangnya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.

## G. Bagan Kerangka Pikir



## **H. Definisi Operasional**

1. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
2. Pengujian peraturan perundang-undangan adalah suatu wewenang untuk menilai apakah suatu isi peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.
3. Hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah tata urutan hukum yang menentukan tingkat kepentingan dan kekuasaan peraturan hukum.
4. Konflik Norma adalah ketidakselarasan antara norma yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah sesuai dengan tata urutan hierarki peraturan perundang-undangan.
5. Pembatalan adalah proses, cara, perbuatan membatalkan.
6. Kewenangan adalah hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.
7. Bupati adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
8. Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
9. Kepastian Hukum adalah kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat.