

Peraturan di Tingkat Desa Legal?

Putu Eva Ditayani Antari¹, I Made Arya Utama²

¹ Fakultas Hukum, Universitas Pendidikan Nasional, Indonesia, evaditayaniantari@undiknas.ac.id

² Fakultas Hukum, Universitas Udayana, Indonesia

ABSTRACT

Villages are stated to be the smallest government structure in Indonesia. A village is an area that has certain boundaries, as a legal community unit that has the right to regulate and manage the affairs of local communities based on their origins. Apart from that, the village government also has the authority to determine legislative products mentioned in village regulations. However, this form of legal regulation is not included in the hierarchy of legal regulations in Indonesia, and in practice it is rarely known by the public. Therefore, this research will focus on identifying the legality of the position of regulations in villages as part of the national legal and regulatory framework. The research method used is a normative legal research method which discusses the position and legality of regulations in the village based on applicable laws and regulations as primary legal material. Apart from that, the discussion is also complemented by secondary legal materials in the form of books and articles published in journals based on theories, concepts, as well as legal principles and adages. The research results show that the village government is the smallest unit in the government system in Indonesia. The village government, like other governments in the region, has the authority to regulate and manage its government affairs autonomously based on the division of affairs and rights according to the origins of the village. Regarding this authority, the village government has the authority to form village regulations and village head regulations. The status and legitimacy of village regulations and village head regulations are recognized as statutory regulations and have binding legal force as long as they are formed based on higher statutory regulations or based on their authority over the village's original rights.

Keywords	Legitimation; Regulations; Villages
Cite This Paper	Antari, P. E., & Utama, I. M. (2024). Peraturan di Tingkat Desa Legal? <i>Legal Spirit</i> , 8(2).
Manuscript History: <u>Received:</u> 2024-01-02 <u>Accepted:</u> 2024-07-15 <u>Corresponding Author:</u> Putu Eva Ditayani Antari, evaditayaniantari@undiknas.ac.id	 Legal Spirit is Licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License Indexed:     Layout Version: V8.2024

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara berbentuk kesatuan yang mana bentuk negara tersebut tidak dapat diubah, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUDNRI 1945). Negara kesatuan menurut Cohen dan Peterson merupakan suatu negara dimana pemerintah pusat

menjalankan kedaulatan tertinggi dalam negara tersebut. (Pratiwi et al., 2016, p. 19) Sementara Abu Daud Busroh menyatakan bahwa negara kesatuan adalah negara yang sifatnya tunggal artinya tidak ada negara di dalam negara, hanya ada satu pemerintahan tunggal yaitu pemerintahan pusat yang memiliki kekuasaan serta kewenangan tertinggi dalam negara tersebut. (Gusman, 2019) Lebih lanjut C.F. Strong yang dikutip Miriam Budiardjo menyatakan bahwa ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan ialah adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat. (Simandjuntak, 2015)

Bentuk negara kesatuan ini tentunya berbeda dengan bentuk negara federasi atau negara serikat. Negara federal merupakan suatu negara besar yang berfungsi sebagai negara pusat dengan satu konstitusi federal yang di dalamnya terbagi lagi menjadi negara-negara bagian. Selanjutnya pada negara-negara bagian tersebut akan memiliki pula konstitusinya masing-masing. Negara federal adalah negara yang tersusun dari beberapa negara yang semula berdiri sendiri-sendiri dan kemudian negara-negara tersebut mengadakan ikatan kerjasama yang efektif. Akan tetapi disamping itu, negara-negara tersebut masih ingin mempunyai wewenang-wewenang yang dapat diurus sendiri. Jadi disini tidak semua urusan diserahkan kepada pemerintah gabungannya (pemerintah federal), melainkan tetap menjadi kewenangan dari negara bagian. (Sholikin, 2016)

Negara kesatuan memiliki ciri utama sentralistik karena meletakkan seluruh kekuasaan pada pemerintah pusat. Namun terdapat pula berbagai implementasi lain sebagaimana disampaikan oleh Ni'matul Huda bahwa terdapat 2 (dua) variasi dalam negara kesatuan yaitu negara kesatuan bersistem sentralisasi dan negara kesatuan bersistem desentralisasi. Pada negara kesatuan dengan sistem sentralisasi seluruh urusan dalam negara langsung diatur oleh pemerintah pusat, sementara daerah akan menjalankan instruksi dari pemerintah pusat tersebut. Sementara pada negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah-daerah diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang disebut daerah otonom. (Huda, 2019)

Negara kesatuan menempatkan kekuasaan tertinggi pada pemerintah pusat dan selanjutnya membagikan kekuasaan-kekuasaan tersebut kepada pemerintahan berskala lebih kecil sebagai bagian dari negara kesatuan yang disebut dengan pemerintah daerah. Pelaksanaan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang di awal kemerdekaan menerapkan sistem sentralistik dengan pola dekonsentrasi, yaitu pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat dengan pejabat pusat dilapangan. Pemerintah Pusat menugaskan aparatnya untuk menjalankan kewenangan pusat di daerah. (Pitono, 2012, p. 24)

Sementara sejak era reformasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah mulai dianut konsep desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desentralisasi dalam undang-undang tersebut merupakan adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Simandjuntak, 2016) Pemberian desentralisasi kepada pemerintah daerah juga disertai dengan adanya otonomi. Otonomi daerah pada dasarnya merupakan upaya untuk mewujudkan tercapainya salah satu tujuan negara, yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui perataan pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. (Moonti, 2017)

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah senantiasa berpusat pada pemerintah daerah yang dimaknai sebagai pemerintahan daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Sementara

pemerintahan di daerah tidak hanya terbatas pada pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota, namun dapat diketahui juga adanya pemerintah desa yang memiliki hak untuk mengatur kewenangan yang bersifat asli.

Desa dinyatakan sebagai struktur pemerintahan terkecil di Indonesia. Desa merupakan suatu wilayah yang memiliki batas-batas tertentu, sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal usulnya.(Jeddawi et al., 2018) Selain itu pemerintah desa juga memiliki kewenangan untuk menetapkan produk legislasi yang disebut dalam peraturan desa.(Susmayanti, 2012) Selain itu terdapat pula peraturan kepala desa yang digunakan untuk mengetur lebih lanjut implementasi dari peraturan desa. Oleh karena itu desa juga memenuhi unsur sebagai struktur pemerintahan di daerah karena memiliki hak untuk mengatur kewenangannya dan juga membentuk legislasi.

Apabila ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disingkat Undang-Undang P3), bentuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yang diatur yaitu Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota, serta peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa.

Demikian pula dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat Undang-Undang Pemda), yang hanya memuat pengaturan mengenai peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Sementara peraturan desa dan peraturan kepala desa tidak diuraikan lebih lanjut dalam kedua undang-undang tersebut.

Pengaturan tentang kedua jenis peraturan perundang-undangan di tingkat desa tersebut baru dijabarkan secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disingkat Undang-Undang Desa). Sementara desa sebagai bagian dari pemerintahan di tingkat daerah, serta peraturan desa dan peraturan kepala desa sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan hendaknya diatur pula dalam undang-undang lainnya.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, terdapat kekaburan norma mengenai peraturan perundang-undangan di tingkat daerah berkaitan dengan eksistensi peraturan desa dan peraturan kepala desa sebagai bentuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Sehingga menarik untuk dilakukan kajian mengenai implementasi good legislation terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan di desa sebagai bagian dari pemerintahan di tingkat daerah.

METODE

Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode penelitian hukum yang dikenal juga dengan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum dengan pendekatan doktrinal yang bersifat normatif, atau penelitian hukum yuridis normatif atau penelitian hukum normatif pada dasarnya merupakan suatu kegiatan yang akan mengkaji aspek-aspek (untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada di dalam) internal dari hukum positif.(Benuf & Azhar, 2020, pp. 23–24) Metode penelitian hukum normatif diartikan sebagai sebuah metode penelitian atas aturan-aturan perundangan baik ditinjau dari sudut hirarki peraturan perundang-undangan (vertikal), maupun hubungan harmoni perundang-undangan (horizontal).(Marzuki, 2016, p.

23) Sehingga kajian berkaitan dengan kedudukan peraturan perundang-undangan di desa akan disajikan melalui analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang dilengkapi dengan teori, asas, dan doktrin terkait. Jenis pendekatan yang dipergunakan merupakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan. Hasil analisis selanjutnya disajikan secara deskriptif eksplanatoris yang menguraikan secara rinci mengenai kedudukan pemerintah desa sebagai bagian dalam pemerintahan di daerah. Selanjutnya akan membahas mengenai kedudukan dan jenis peraturan perundang-undangan di desa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemerintahan, Pemerintahan Daerah, dan Pemerintahan di Tingkat Daerah

Pemerintahan di Indonesia merupakan pemerintahan dalam suatu negara kesatuan yang tersusun dari pemerintahan tertinggi pada pemerintah pusat yang kewenangannya lalu dibagikan secara desentralisasi kepada pemerintah daerah. Provinsi merupakan puncak pimpinan pemerintahan di daerah yang lalu membagikan lagi kewenangannya kepada pemerintahan kabupaten/kota hingga pada struktur pemerintahan terkecil yang disebut dengan pemerintahan desa.

Pemerintah secara etimologis berasal dari kata dasar perintah yang bermakna suatu arahan atau perkataan untuk melakukan sesuatu. Kata perintah lalu mendapatkan imbuhan *pe-* dan berubah menjadi kata pemerintah yang bermakna sebagai: (Kansil et al., 2009)

1. sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya;
2. ekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan;
3. penguasa suatu negara (bagian negara);
4. badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah);
5. negara atau negeri (sebagai lawan partikelir atau swasta); serta
6. pengurus atau pengelola.

Kata pemerintah lalu ditambahkan akhiran *-an* dan menjadi kata pemerintahan yang dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia oleh Poerwadarminta, dapat dimaknai sebagai proses atau cara atau perbuatan memerintah (menyuruh melakukan sesuatu). Selain itu pemerintahan juga dapat dimaknai sebagai segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. (Poerwadarminta, 1998) Sementara menurut Syafiie, perbedaan makna pemerintah dan pemerintahan yaitu karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri. Lebih lanjut lagi disebutkan bahwa kata perintah sebagai kata dasar pemerintah dan pemerintahan memuat makna sekurang-kurangnya sebagai berikut: (Syafiie, 2018)

1. Ada dua pihak yang terlibat;
2. Yang pertama pihak yang memerintah disebut penguasa atau pemerintah;
3. Yang kedua pihak yang diperintah atau rakyat;
4. Antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan.

Pemerintah menurut Syafiie lalu disimpulkan sebagai kelompok orang-orang tertentu secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dalam mengkoordinasikan, memimpin dalam hubungan antara dirinya dengan masyarakat, antara departemen dan unit dalam tubuh pemerintahan itu sendiri. (Syafiie, 2018) Apabila Syafiie menekankan pemerintah sebagai organisasi antar sekelompok orang, maka menurut Napitupulu pemerintah mengandung arti lembaga atau organisasi yang menjalankan

kekuasaan pemerintahan. Sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perubahan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu negara.(Napitupulu, 2007)

Lebih lanjut Napitulu mengutip pandangan Ndraha lalu menyimpulkan bahwa definisi pemerintah secara umum dimaknai sebagai yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu atau sesuatu yang harus dilakukan. Dengan demikian, pemerintah dapat diartikan sebagai orang, badan atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah.(Napitupulu, 2007) Selanjutnya pemerintahan merupakan tata kerja untuk dapat merealisasikan perintah yang telah diberikan guna mencapai suatu tujuan tertentu dalam negara.

Pemerintahan menurut Mac Iver lalu dijalankan berdasarkan format-format tertentu yaitu pemerintahan yang berbasis konstitusi oligarki dan pemerintahan yang berbasis konstitusi demokrasi. Bentuk-bentuk pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki adalah pemerintahan yang bersifat monarkis (*monarchy*), pemerintahan yang bersifat diktatoris (*dictatorship*), pemerintahan yang bersifat teokratis (*theocracy*), dan pemerintahan yang bersifat pluralistic (*plural headship*). Sedangkan Bentuk pemerintahan yang berbasis pada konstitusi demokrasi adalah sistem pemerintahan monarkis dengan kekuasaan yang terbatas dan sistem pemerintahan dengan pola republik. Dalam perkembangannya, sistem pemerintahan dengan pola republic semakin memperkuat bentukpemerintahan yang demokratis. Pada dasarnya bentuk-bentuk pemerintahan demokrasi adalah *limited monarchy* kemudian berkembang menjadi pemerintahan republik.(Munaf, 2013)

Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan konstitusi demokrasi melalui adanya ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) yang meletakkan kekuasaan negara berada di tangan rakyat untuk selanjutnya dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Rakyat merupakan supremasi dari kekuasaan negara, dimana kekuasaan bersumber pada rakyat dan pemerintah yang terpilih mendapatkan kekuasaannya berdasarkan atas kehendak rakyat. Penerapan kedaulatan hukum di samping kedaulatan rakyat bertujuan untuk mencegah terjadinya ekses pada pemerintahan yang dibentuk oleh rakyat. Hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat mencegah terjadinya *abuse of power* dan kesewenang-wenangan oleh pemerintah, dengan cara melakukan pembatasan terhadap kewenangan dan jangka waktu pemerintahannya.

Demokrasi tersebut selanjutnya dimanifestasikan pada bentuk negara kesatuan yang disebut juga dengan negara unitarisme yaitu suatu negara yang merdeka dan berdaulat. Pada negara kesatuan, kekuasaan atas seluruh wilayah negara diletakkan pada pemerintahan tunggal yaitu pemerintah pusat.(Huda, 2008) Dalam Negara Kesatuan bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat.(Budiardjo, 2008) Perspektif lainnya memaknai negara kesatuan apabila ekuasaan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang.(Kusnardi & Saragih, 2000)

Bentuk sebagai sebuah negara kesatuan telah dideklarasikan oleh para pendiri negara dengan menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia merupakan bagian dari satu negara. Terbentuknya Indonesia sebagai sebuah negara bukan didasarkan pada kesepakatan para penguasa-penguasa daerah untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya pada pemerintah pusat yang akan ddibentuk. Oleh karenanya daerah-daerah tersebut bukan sebuah daerah yang bersifat independen.(Sari, 2014) Andi Malarangeng dan Ryass Rasyid menyatakan bahwa pemerintahan daerah terbentuk dan memiliki kewenangan berdasarkan

atas kewenangan dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah dibentuk dengan tujuan untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya. (Malarangeng & Rasyid, 2001)

Negara kesatuan kerap kali identik dengan model sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahannya, karena pada negara kesatuan menganut asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Sentralistik merupakan serapan dari Bahasa Inggris center yang bermakna sebagai pusat atau tengah. BN Marbun mencoba memaknai sentralistik secara terminologis sebagai pola kenegaraan yang memusatkan seluruh pengambilan keputusannya dan wewenang kepada pemerintah di tingkat pusat. (Sari, 2014) Pemerintah daerah sebagai wakil dari pemerintah pusat tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan, melainkan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan pada arahan atau kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah pusat melalui produk hukum yang dihasilkannya.

Pola sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut selanjutnya beralih kepada pola desentralisasi sebagai tuntutan era reformasi. Desentralisasi memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan urusan pemerintahannya secara mandiri, sepanjang tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Pelaksanaan desentralisasi tersebut disertai dengan otonomi daerah seluas-luasnya terhadap urusan-urusan yang telah diserahkan kepada pemerintah daerah. Sehingga pemerintah daerah tetap menjadi bagian dan tunduk pada pemerintah pusat dalam kerangka negara kesatuan. Namun pemerintah daerah memiliki kekuasaan untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan-urusan yang berkaitan dengan rumah tangga daerah.

Desentralisasi menurut Smith merupakan pelimpahan wewenang dan tanggung jawab atau kekuasaan untuk menyelenggarakan sebagian atau seluruh fungsi manajemen dan administrasi pemerintahan dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya; pejabat pemerintah atau perusahaan yang bersifat semi otonom; kewenangan fungsional lingkup regional atau daerah; lembaga non pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat. (Domai, 2011) Definisi desentralisasi selanjutnya secara yuridis dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat Undang-Undang Pemda), dimana desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Selanjutnya otonomi juga disebut sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah ini selanjutnya ditetapkan sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. (Azikin, 2018) Otonomi Daerah sering disamakan dengan kata desentralisasi, karena biarpun secara teori terpisah namun dalam praktiknya keduanya sukar dipisahkan. Pelaksanaan desentralisasi yang memberikan kewenangan pada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan harus disertai adanya keleluasaan atau kemandirian untuk bertindak dalam rangka menetapkan kebijakan dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahan di daerah.

Otonomi daerah merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menanggapi urusan domestik, sehingga ia berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderongan global dan mengambil mamfaat dari padanya. Pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang

bersifat strategis. Selanjutnya otonomi memungkinkan pemerintah daerah mendapat kewenangan lebih dari pemerintah pusat, maka daerah akan mengalami proses pembelajaran dan pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.(Azikin, 2018)

Pelimpahan urusan pemerintahan melalui asas otonomi daerah tidak hanya berkaitan dengan penerapan kebijakan yang bersifat praktis, namun juga keleluasan pembentukan hukum yang menjadi landasan dalam melaksanakan kebijakan. Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dalam bentuk peraturan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dan peraturan kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota). Peraturan daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia memiliki kedudukan terendah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disingkat Undang-Undang P3). Sementara peraturan kepala daerah sendiri merupakan bagian dari peraturan delegasi atau peraturan kebijakan (*beleidsregels*) yang memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pemerintahan daerah yang dibentuk berdasarkan desentralisasi dan berlandaskan asas otonomi ditafsirkan pada organ pemerintah daerah provinsi serta pemerintahan kabupaten/kota. Pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Pemda merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Namun pemerintahan di daerah tidak hanya terbatas pada bentuk-bentuk pemerintahan tersebut, melainkan terdapat pemerintahan lain di daerah yang dilaksanakan berdasarkan otonomi.

Pemerintahan di tingkat daerah sesungguhnya daerah tidak berakhir pada pemerintahan Kabupaten/Kota, melainkan terbagi lagi menjadi Kecamatan yang selanjutnya juga terbagi menjadi kelurahan dan/atau desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pemda. Kecamatan merupakan bagian wilayah dari Daerah kabupaten/kota yang dipimpin oleh camat. Sementara desa mengacu pada desa dan desa adat didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian setidaknya terdapat 4 (empat) jenjang pemerintahan di daerah dari tingkatan tertinggi hingga lingkup terkecil, yaitu:

1. Pemerintah Daerah Provinsi;
2. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
3. Pemerintah Kecamatan; dan
4. Pemerintahan Kelurahan atau Desa.

Keempat pemerintah tersebut merupakan jenjang pemerintahan yang dapat ditemukan dalam pemerintahan di daerah, namun tidak seluruhnya memiliki sifat otonom. Pemerintahan provinsi, kabupaten/kota, dan desa merupakan pemerintahan yang bersifat otonom dan memiliki kemandirian untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepadanya. Sementara pemerintah kecamatan dan

kelurahan merupakan pemerintah administratif yang mendapatkan pelimpahan urusan dari pemerintah Kabupaten/Kota. Kecamatan dan Kelurahan merupakan organisasi perangkat daerah yang berada dalam lingkup pemerintahan Kabupaten/Kota.

Pengaturan tentang kecamatan dapat dilihat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan (selanjutnya disingkat PP Kecamatan) yang menyatakan bahwa kecamatan merupakan bagian wilayah dari daerah kabupaten/kota. Sementara wilayah kecamatan tersebut terbagi lagi menjadi wilayah-wilayah kelurahan. Kedudukan kecamatan sebagai bagian dari pemerintah kabupaten/kota menurut Ni'matul Huda bertujuan mendukung pelaksanaan otonomi di daerah Kabupaten atau Kota dapat berjalan dengan baik sehingga mampu mensejahterakan kehidupan masyarakat di daerah kabupaten/kota. (Huda, 2019)

Hal ini tentunya berbeda dengan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang dalam Undang-Undang Pemda dinyatakan secara tegas merupakan daerah otonom yang pemerintahannya berwenang membentuk peraturan perundang-undangan berupa peraturan daerah. Demikian halnya dengan pemerintahan desa yang bersifat otonom berdasarkan atas hak asal-usulnya, serta memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus segala urusan pemerintahannya. Kewenangan demikian merupakan legitimasi dari pembentukan peraturan desa sebagai produk legislasi di tingkat desa.

Peraturan di Desa sebagai Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Daerah

Pemerintah di tingkat daerah tidak saja merupakan pemerintah di provinsi maupun pemerintah kabupaten kota sebagai yang berwenang dalam menghasilkan produk hukum di daerah. Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sehingga pelaksanaan pemerintahan daerah bertumpu pada kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemerintah desa sebagai pelaksana pemerintahan di desa berdasarkan otonomi dan hak asal usul desa juga sebagai pemerintah di tingkat daerah, yang mampu menghasilkan produk hukum di tingkat daerah. Pemerintah desa yang dimaksud adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Pemerintah desa dalam menjalankan tugasnya bekerja sama dengan Badan Permusyawaratan Desa yang juga melaksanakan fungsi pemerintahan di desa.

Penyelenggara pemerintahan di daerah tersebut berwenang untuk membentuk produk hukum di daerah sebagai dasar menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Jenis-jenis produk hukum di tingkat daerah dapat ditemukan dalam Permendagri Produk Hukum Daerah, meskipun dikenal juga produk hukum lain seperti Surat Edaran, Instruksi, Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa. Pengaturan tentang Surat Edaran dan Instruksi sebagai bagian dari produk hukum di daerah berdasarkan Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Tata Naskah Dinas. Sementara pemerintahan di tingkat daerah bukan hanya provinsi dan kabupaten/kota, karena pemerintahan desa merupakan pemerintahan otonomi berdasarkan hak atas asal usulnya dan menjadi bagian dalam pemerintahan di daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Berdasarkan hal tersebut, maka pemerintah desa dapat menghasilkan 2 (dua) bentuk peraturan perundang-undangan di tingkat desa yaitu peraturan desa dan peraturan kepala desa.

a. Peraturan Desa

Peraturan Desa dalam Undang-Undang Desa dimaknai sebagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan Desa dibentuk oleh Kepala Desa berdasarkan

kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Desa sebagai Pemerintah Desa dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Peraturan desa merupakan peraturan perundang-undangan pada struktur masyarakat terkecil dalam negara kesatuan Indonesia. Kedudukan peraturan desa berdasarkan Undang-Undang P3 merupakan peraturan perundang-undangan di luar hierarki peraturan perundang-undangan, namun memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Keberadaan peraturan desa mulai dikenal sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Pada masa Orde Baru, peraturan desa tidak dikenal karena tingkat desa hanya dikenal Keputusan Desa, yang setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, berubah nama menjadi Peraturan Desa.(Simamora et al., 2019)

Peraturan desa merupakan salah satu tugas yang dijalankan oleh Badan Permusyawaratan Desa, yaitu sebuah badan yang dibentuk sebagai perwujudan demokrasi ditingkat desa.(Saiful, 2014) Peraturan desa merupakan peraturan perundang-undangan menurut Putera Astono, karena memiliki ciri sebagai berikut:(Astomo, 2018)

1. Bersifat tertulis;
2. Dibentuk oleh Kepala Desa dan dibahas bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga yang berwenang di Desa;
3. Bersifat umum dan abstrak; dan
4. Dapat diuji (*review*) jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sementara terdapat beragam definisi dan kriteria mengenai peraturan perundang-undangan. Salah satunya adalah pandangan Bagir Manan yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan:(Manan, 2002)

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.

Sementara menurut Satjipto Rahardjo, untuk dapat membedakan antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan, maka sebuah peraturan perundang-undangan hendaknya memuat ciri berikut:(Satjipto Rahardjo, 2004)

1. Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas;
2. Bersifat universal. Dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja;
3. Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Dengan demikian menjadi jelas peraturan desa tersebut merupakan salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan karena memiliki bentuk sebagai peraturan tertulis. Selanjutnya peraturan desa juga dibentuk oleh lembaga yang berwenang, yaitu Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Selain itu norma dalam peraturan desa juga mencirikan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan abstrak.

b. Peraturan Kepala Desa

Peraturan di tingkat pusat maupun peraturan di daerah tidak hanya berbentuk peraturan perundang-undangan, namun terdapat pula bentuk peraturan kebijakan yang

sifatnya administrasi. Peraturan kebijakan yang disebut juga dengan *beleidsregel* juga dapat ditemukan dalam pemerintahan desa. Peraturan kebijakan di desa yaitu peraturan kepala desa sebagai kepala pemerintahan desa.

Peraturan kepala desa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Desa dibentuk guna mengatur lebih lanjut peraturan desa. Sehingga nampak jelas bahwa pembentukan peraturan kepala desa merupakan pelimpahan dari peraturan desa yang berkedudukan lebih tinggi. Peraturan kepala desa ini setelah disahkan oleh kepala desa akan diundangkan dalam lembaran desa, bersama dengan substansi peraturan desa. Peraturan desa dan peraturan kepala desa menurut Shidarta memiliki hubungan hierarki, dimana peraturan desa berkedudukan lebih tinggi dari peraturan kepala desa karena peraturan kepala desa merupakan aturan pelaksanaan dari peraturan desa. (Shidarta, 2016) Dengan demikian maka peraturan kepala desa merupakan *beleidsregel* terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia karena dibentuk oleh struktur pemerintahan terkecil di Indonesia.

Kepala desa dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahannya sebagaimana diatur dalam 26 ayat (1) Undang-Undang Desa yaitu menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Guna menyelenggarakan tugas-tugasnya tersebut, kepala desa selanjutnya bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa membentuk peraturan desa sebagai legalitas dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahannya. Selanjutnya kepala desa diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan kepala desa sebagai aturan pelaksanaan dari peraturan desa. Peraturan kebijakan seperti peraturan kepala desa ini diperlukan dalam negara demokrasi, khususnya pada era yang menuntut pelayanan publik dilakukan dengan cepat, efektif, efisien tanpa melanggar hukum.

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan yang diuraikan tersebut maka dapat diketahui bahwa pemerintah desa merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah, dimana pemerintah desa menjadi struktur terkecilnya. Oleh karena itu pemerintah desa berwenang untuk mengatur dan melaksanakan urusan pemerintahannya dapat membentuk peraturan perundang-undangan di desa berupa peraturan desa dan peraturan kepala desa. Kedua jenis peraturan tersebut merupakan peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang P3. Peraturan desa dan peraturan kepala desa merupakan peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangannya. Meskipun demikian pembentukan peraturan di desa oleh pemerintah desa terkesan sangat pasif dan tidak diketahui oleh masyarakat karena kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembentukannya, serta kurang sosialisasi pasca pengundangannya. Oleh karena itu diharapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di desa tetap memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, terutama berkaitan dengan transparansi, serta efektivitas dan efisiensi dari peraturan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Astomo, P. (2018). Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Konstitusi*, 15(2), 282. <https://doi.org/10.31078/jk1523>
- Azikin, A. (2018). Makna Otonomi Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pada Era Reformasi. *Jurnal Manajemen Pemerintahan*, 5(1), 35–41.
- Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer. *Gema Keadilan*, 7(1), 20–33.

<https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama.
- Domai, T. (2011). *Desentralisasi: Pradigma Baru dalam Pemerintah Lokal dan Hubungan antar Pemerintah Daerah*. UB Press.
- Gusman, E. (2019). Perkembangan Teori Konstitusi untuk Mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Ensiklopedia of Journal*, 1(2), 163–169.
- Huda, N. (2008). Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal. *Jurnal Konstitusi*, 1(1).
- Huda, N. (2019). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusamedia.
- Jeddawi, M., Rahman, A., & Nawawi, M. (2018). Studi Kemungkinan Perubahan Status Desa Teluk Kapuas Menjadi Kelurahan Di Kabupaten Kubu Raya. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa*, 3(1), 31–50. <https://doi.org/10.33701/jipsk.v3i1.301>
- Kansil, C., Christine, Kansil, S., R, E., Palandeng, & Mamahit, G. N. (2009). *Kamus Istilah Hukum*. Jala Permata.
- Kusnardi, M., & Saragih, B. (2000). *Ilmu Negara*. Gaya Media Pratama.
- Malarangeng, A., & Rasyid, R. (2001). *Otonomi dan Federalisme Dalam Buku Federalisme Untuk Indonesia*. Penerbit Buku Kompas.
- Manan, B. (2002). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum FH UII.
- Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Prenada Media.
- Moonti, R. M. (2017). Hakikat Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, 19(2), 1–14.
- Munaf, Y. (2013). Hukum Administrasi Negara Sektoral. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53, Issue 9). Marpoyan Tujuh.
- Napitupulu, P. (2007). *Menuju Pemerintahan Perwakilan*. Alumni.
- Pitono, A. (2012). Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 3(1), 1–55. <https://jkp.ejournal.unri.ac.id/index.php/JKP/article/download/882/875>
- Poerwadarminta, W. J. S. (1998). *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka.
- Pratiwi, C. S., Purnamawati, S. A., Fauizi, & Purbawati, C. Y. (2016). *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*.
- Saiful. (2014). Eksistensi Peraturan Desa pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, 2(6), 139.
- Sari, I. (2014). Federal Versus Kesatuan: Sebuah Proses Pencarian Terhadap Bentuk Negara Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, 5(2), 41–56. <https://doi.org/10.35968/jh.v5i2.108>

- Satjipto Rahardjo. (2004). *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Shidarta. (2016). *Peraturan Kepala Desa sebagai Jenis Regeling Regels Terendah*. BINUS University: Business Law. <https://business-law.binus.ac.id/2016/04/12/peraturan-kepala-desa-sebagai-jenis-regeling-regel-terendah/>
- Sholikin, A. (2016). Otonomi Daerah: Gerbang Menuju Negara Federasi ? *Jurnal Ilmu Politik Dan Pemerintahan*, 2(2), 134–149.
- Simamora, J. T., Siallagan, H., Siregar, H., Desa, K., Daerah, O., & Hukum, S. (2019). *Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. 08, 85–99.
- Simandjuntak, R. (2015). Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional. *De Jure, Syariah Dan Hukum*, 07(01), 57–67.
- Simandjuntak, R. (2016). Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional. *Journal de Jure*, 7(1), 57. <https://doi.org/10.18860/j-fsh.v7i1.3512>
- Susmayanti, R. (2012). Hukum Pemerintahan Daerah: Sistem Pemerintahan Desa. In *Modul 6*. FH Universitas Brawijaya.
- Syafiie, I. K. (2018). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Refika Aditama.