



# YUSTITIA

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS NGURAH RAI

## TINJAUAN YURIDIS TERHADAP WEWENANG BUPATI/ WALIKOTA DALAM MELAKUKAN KLARIFIKASI PERATURAN DESA

<sup>1</sup>Ni Putu Riyani Kartika Sari, <sup>2</sup>Ni Made Mutia Risna Dianthi,

<sup>3</sup>I Wayan Didik Prayoga

<sup>1</sup>Analisis Permasalahan Hukum pada Bagian Hukum Setda Kota Denpasar,

<sup>2</sup>Analisis Peraturan Perundang-undangan dan Rancangan Peraturan  
Perundang-undangan pada Bagian Hukum Setda Kota Denpasar,

<sup>3</sup>Analisis Rancangan Naskah Perjanjian pada  
Bagian Hukum Setda Kota Denpasar

Email: <sup>1</sup>riyani.ks@gmail.com <sup>2</sup>Mutiarisnadianthi@gmail.com

<sup>3</sup>didikprayoga87@gmail.com

### Abstrak

Peraturan desa diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Kedudukannya dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia memperoleh legitimasi dalam Pasal 8 UU 12/2011. Kewenangan Bupati/Walikota dalam melakukan klarifikasi peraturan desa merupakan bagian dari wewenang pembinaan dan pengawasan desa yang diberikan oleh UU Desa. Secara teoritis, kewenangan tersebut merupakan bentuk *executive review* dalam mewujudkan sinkronisasi peraturan perundang-undangan

**Kata Kunci :** Kewenangan, Bupati/Walikota, Klarifikasi, Peraturan Desa

### Abstract

*Village regulations are defined as statutory regulations which regulated by the Village Head after being discussed and agreed with the Village Consultative Body. It's position in the system of laws and regulations in Indonesia gains legitimacy in Article 8 of Law 12/2011. The authority of the Regent/Mayor to clarify village regulations is part of the village guidance and supervision authority granted by the Village Law. Theoretically, this authority is a form of executive review in realizing the synchronization of laws and regulations*

**Key Words:** authority, Regent/Mayor, Clarify, Village Regulation

## I. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Pembangunan masyarakat dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilepaskan dari keberadaan desa sebagai institusi terkecil dalam struktur negara. Secara konstitusional eksistensi Desa di Indonesia memperoleh pengakuan dan jaminan dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disingkat UU Desa) menegaskan pengakuan negara sekaligus menjadi landasan keberadaan dan penyelenggaraan pemerintahan desa. Tujuan ditetapkan UU Desa antara lain untuk mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama, membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab, meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum, memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional dan memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Pasal 1 angka 1 UU Desa mengartikan “desa adalah 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 definisi tersebut, UU Desa telah menempatkan desa sebagai organisasi campuran (hybrid) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*). Dengan begitu, sistem pemerintahan di desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat dengan segala kewenangannya.<sup>1</sup>

Dalam pelaksanaan kewenangannya, Desa diberikan keleluasaan untuk membentuk regulasi berupa peraturan desa. Secara normatif, dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - undangan (selanjutnya disingkat UU 12/2011), jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang - Undang / Peraturan Pemerintah
- d. Pengganti Undang-Undang;
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Peraturan Presiden;
- g. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Apabila mencermati ketentuan pasal tersebut, dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, tidak disebutkan peraturan desa.

Pengaturan mengenai pembentukan peraturan desa, disamping diatur dalam UU Desa, juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disingkat PP Desa) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa (selanjutnya disingkat

1 Bambang Adhi Pamungkas, 2019, Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, *Jurnal USM Law Review*, Vol 2, No. 2, h. 214.

Permendagri 111/2014). Berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU Desa, peraturan desa diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Apabila merujuk pengertian tersebut, tegas disebutkan bahwa peraturan desa merupakan peraturan perundang-undangan. Namun Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 tidak menyebutkan peraturan desa dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Kondisi ini seringkali menimbulkan pertanyaan terkait kedudukan peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Persoalan lainnya berkaitan dengan pembentukan peraturan desa. Secara umum terdapat 5 (lima) tahapan yang wajib dilaksanakan dalam pembentukan peraturan desa, yaitu tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan. Disamping kelima tahapan itu, juga terdapat tahapan yang disebut klarifikasi yaitu tahapan pembinaan dan pengawasan dari bupati/walikota terhadap peraturan desa yang telah diundangkan dalam berita desa. Berdasarkan Pasal 84 ayat (3) PP Desa, peraturan desa mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan dalam lembaran desa dan berita desa oleh sekretaris desa.

Selanjutnya Pasal 84 ayat (4) PP Desa menyatakan bahwa 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. Norma dalam Pasal 84 ayat (4) PP Desa tersebut juga mengandung ambiguitas. Disatu sisi, peraturan desa dinyatakan memiliki kekuatan hukum mengikat sejak diundangkan. Namun disisi lain, justru setelah pengundangan, wajib dilakukan klarifikasi. Kondisi ini

tentu menimbulkan keraguan mengenai pemberlakuan peraturan desa tersebut kepada masyarakat.

## 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimana kedudukan peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia?
- b. Bagaimana ratio legis kewenangan bupati/walikota dalam melakukan klarifikasi terhadap peraturan desa?

## 3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini apabila beranjak dari rumusan masalah diatas yaitu:

- a. Untuk mengetahui kedudukan peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.
- b. Untuk mengetahui dasar kewenangan bupati/walikota dalam melakukan klarifikasi terhadap peraturan desa?

## II. PEMBAHASAN

### 1. Landasan Teori

#### a. *Stufenbau Theorie* (Teori Penjenjangan Norma Hans Kelsen)

Gagasan *Stufenbautheorie* dari Hans Kelsen dan dikembangkan oleh Hans Nawasky dalam *theorie von stufenbau der rechtsordnung*, pada hakikatnya menyatakan susunan norma suatu negara berlapis-lapis dan berjenjang dari yang tertinggi ke terendah.<sup>2</sup> Disamping itu, *Stufenbautheorie* juga menyatakan harus terdapat sinkronisasi dan keharmonisan antara peraturan hukum yang diatas dengan peraturan dibawahnya.<sup>3</sup>

Implementasi terhadap *Stufenbautheorie* Hans Kelsen secara eksplisit dipositifkan dalam UU

2 Muhtadi, 2012, Penerapan Teori Hans Kelsen dalam Tertib Hukum Indonesia, *Fiat Jusititia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 2, h. 239.

3 FX. Adji Samekto, 2019, Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen tentang *Stufenbautheorie* dalam Pendekatan Normatif-Filosofis, *Jurnal Hukum Progresif*, h. 2.

12/2011. Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 mengatur bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- h. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- i. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- j. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- k. Peraturan Pemerintah;
- l. Peraturan Presiden;
- m. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- n. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya Pasal 7 ayat (2) UU 12/2011 menyatakan bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Penjelasan Pasal 7 ayat (2) menegaskan bahwa yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### b. Teori Kewenangan

Kewenangan merupakan implikasi dari hubungan hukum. Dalam Black's Law Dictionary, kewenangan (*authority*) adalah *right to exercise powers, to implement and enforces laws, to exact obedience, to command, to judge, control over, jurisdiction* (hak untuk menjalankan kekuasaan, untuk menerapkan dan menegakan hukum, untuk kepatuhan yang tepat, untuk memerintah,

untuk mengadili, mengontrol, dan peradilan).<sup>4</sup>

Dalam konteks hukum administrasi, menurut Ateng Syafrudin, kewenangan (*authority, gezag*) merujuk pada kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai bagian tertentu dari kewenangan. Wewenang merupakan lingkungan tindakan hukum publik, tidak hanya membuat keputusan pemerintah, tetapi juga pelaksanaan tugas dan distribusi wewenang.<sup>5</sup>

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Ketiga sumber kewenangan tersebut dijabarkan oleh H.D. van Wjik sebagai berikut:

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembentuk undang-undang kepada organ pemerintahan;
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya; dan
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lainnya atas namanya.<sup>6</sup>

#### c. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Perumusan mengenai Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang baik ditegaskan dalam UU 12/2011 yang terbagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu Asas Formil dan Asas Materiil. Asas Formil merujuk pada mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan

4 Tedy Sudrajat, 2017, *Hukum Birokrasi Pemerintah : Kewenangan dan Jabatan*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 54.

5 *Ibid.*

6 Ali Marwan HSB dan Evlyn Martha Julianthy, 2018, Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 5, No. 2, h. 4.

sedangkan asas materiil merujuk pada materi muatannya.

Pasal 5 UU 12/2011 menentukan terdapat 7 (tujuh) asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Kemudian, Pasal 6 ayat (1) UU 12/2011 menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas : pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Selain asas-asas tersebut, dalam peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

## 2. Hasil dan Pembahasan Permasalahan

### a. Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Istilah peraturan perundang-undangan menjadi frasa yang seringkali disalahartikan dan disamakan dengan undang-undang, padahal keduanya memiliki makna yang berbeda. Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- 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<sup>7</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, menurut Satjipto Rahardjo peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri, sebagai berikut:

- 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 p e r u n d a n g - u n d a n g a n mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.<sup>8</sup>

Pasca lahirnya UU 12/2011 diskursus mengenai pengertian peraturan perundang-undangan tidak lagi muncul mengingat Pasal 1 angka 1 UU 12/2011 telah mendefinisikan sebagai berikut:

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

7 Putera Asmanto, 2018, Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 2, h. 285.

8 Satjipto Rahardjo, 1996 Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, h.83-84, dikutip dari *Ibid*, h. 286.



Berdasarkan pengertian tersebut, maka adapun unsur atau ciri-ciri dari peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) Peraturan tertulis;
- 2) Memuat norma yang mengikat secara umum
- 3) Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang
- 4) Melalui prosedur yang ditetapkan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan kedudukan peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Merujuk Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Apabila Pasal 7 ayat (1) ditelaah, maka tidak disebutkan peraturan desa termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Ambiguitas kedudukan peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia menemui benang merah dalam Pasal 8 UU 12/2011. Pasal *a quo* menyatakan menentukan sebagai berikut “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, ..., Kepala Desa atau yang setingkat.” Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 dikaitkan dengan pengertian peraturan desa dalam UU

Desa, PP Desa, dan Permendagri 111/2014, secara eksplisit menyatakan peraturan desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD, maka dapat dipahami bahwa peraturan desa merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan.

Kedudukan peraturan desa, juga memenuhi unsur dan ciri sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan diatas. Ciri dan unsur tersebut yakni peraturan tertulis, yang memuat norma bersifat umum, dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dalam hal ini kepala desa bersama badan permusyawaratan desa, dan melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yaitu PP Desa dan Permendagri 111/2014.

Lebih jauh berkaitan dengan legitimasi peraturan desa sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, perlu mencermati Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011. Pasal *a quo* menyatakan bahwa “peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.

Berdasarkan penafisiran sistematis, kedudukan peraturan desa memperoleh legitimasi atas dasar 2 (dua) jenis kewenangan, yaitu kewenangan atribusi dan kewenangan delegasi.

Menurut A. Hamid Attamimi, atribusi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan lahir dari wewenang baru yang diberikan oleh konstitusi/ *grondwet* atau oleh pembentuk undang-undang yang kemudian diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada

maupun yang baru dibentuk untuk itu.<sup>9</sup> Sementara itu, delegasi dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan/penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang mendelegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada delegataris sendiri, sedangkan *delegans* memiliki tanggungjawab yang terbatas.<sup>10</sup>

Dalam konteks peraturan desa, maka kewenangan atribusi berkaitan dengan kewenangan berdasarkan hak atas asal usul atau kewenangan lokal berskala desa. Kedua kewenangan tersebut beranjak dari asas rekognisi dan asas subsidiaritas dalam UU Desa.<sup>11</sup> Sedangkan kewenangan delegasi berdasarkan penugasan dari pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota.

**b. Rasio Legis Kewenangan Bupati/Walikota dalam melakukan klarifikasi terhadap Peraturan Desa**

Pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia secara konstitusional diuraikan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.”

Ketentuan tersebut menggambarkan bahwa sejatinya Negara Indonesia terdiri dari daerah Provinsi dan daerah Provinsi kemudian dibagi lagi atas kabupaten dan kota. Namun UUD NRI 1945 tidak menggambarkan lebih jauh, dalam kabupaten dan kota sesungguhnya masih terdapat wilayah yang disebut kecamatan dan desa.

Pembagian wilayah kabupaten dan kota ternyata digambarkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat UU Pemda). Pasal 2 UU Pemda menyatakan sebagai berikut:

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota.
- b. Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa.

Mengacu pada hal tersebut maka dalam sistem Pemerintahan di Daerah adanya pengakuan bagi Desa sebagai suatu entitas yang merupakan bagian dari Pemerintah Kabupaten/Kota, yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang untuk mengatur dan menjalankan Pemerintahannya. Salah satu wujud implementasi penyelenggaraan pemerintahan desa yakni penyusunan regulasi di tingkat desa yang meliputi Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, dan Peraturan Bersama Kepala Desa.

Peraturan Desa sebagai salah satu bentuk Peraturan Perundang-undangan yang ada dalam sistem hukum NKRI membawa implikasi bahwa materi muatan yang diatur

---

9 A. Hamid Attamimi, 1999, *Ilmu Perundang-Undangan*, Grafika, Bandung, h. 352.

10 *Ibid.*

11 Berdasarkan penjelasan umum UU Desa, asas rekognisi yaitu pengakuan terhadap hak asal usul, sedangkan asas subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa

didalamnya wajib memenuhi ketentuan asas materi muatan peraturan perundang-undangan antara lain: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Disamping itu dalam rangka pembentukan Peraturan Desa juga wajib memperhatikan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU 12/2011 salah satunya adalah kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan serta kejelasan rumusan.

Selain asas-asas yang dimuat dalam ketentuan UU 12/2011 juga terdapat prinsip dasar dalam peraturan perundang-undangan yakni asas preferensi yang meliputi:

- a. *Lex superiori derogat legi inferiori* yang artinya aturan hukum yang lebih tinggi meniadakan keberlakuan aturan hukum yang lebih rendah;
- b. *Lex posterior derogat legi priori* yang artinya aturan hukum yang baru meniadakan keberlakuan aturan hukum yang lama; dan
- c. *Lex specialist derogat legi generali* yang artinya aturan hukum yang bersifat khusus meniadakan keberlakuan aturan hukum yang sifatnya umum.<sup>12</sup>

Khusus bagi asas *lex superiori derogate legi inferiori* implikasinya adalah bahwa suatu peraturan perundang-undangan/ aturan hukum tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang secara hierarki lebih tinggi.

Adanya ketentuan bahwa suatu materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh

bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi hierarkinya mengakibatkan perlu adanya upaya penyelarasan/ harmonisasi peraturan baik secara vertikal maupun secara horizontal dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 112 *jo* Pasal 115 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Adapun bentuk pembinaan dan pengawasan yang dilakukan khususnya berkaitan dengan pembentukan peraturan di tingkat desa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 115 huruf b dan e yakni:

- b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa; dan
- e. Melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa.

Sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 14 Permendagri 111/2014, Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasai Pemerintah Desa yang telah dibahas dan disepakati oleh Kepala Desa dan BPD disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui camat atau sebutan lain paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi. Sedangkan ketentuan mengenai klarifikasi terhadap Peraturan Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Permendagri 111/2014 yang menyatakan bahwa Peraturan Desa yang telah diundangkan disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diundangkan untuk diklarifikasi. Adapun hasil daripada klarifikasi dari bupati/walikota dapat berupa:

---

12 Nurfaqih Irfani, 2020, "Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16 No.3 September 2020, h. 311-313.



- a. Surat Hasil Klifikasi yang berisi hasil klarifikasi telah sesuai dalam hal peraturan Desa yang diajukan klarifikasi sudah sesuai dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi; dan
- b. Keputusan Bupati/Walikota tentang Pembatalan Peraturan Desa dalam hal peraturannya tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam rangka penyelarasan produk hukum dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dikenal istilah pengujian peraturan perundang-undangan. Dalam sistem hukum di Indonesia terdapat kewenangan hak uji peraturan perundang-undangan yang terdelegasikan kepada 3 (tiga) Lembaga yakni:

- a. Pengujian oleh Lembaga eksekutif atau dikenal dengan istilah *executive review*;
- b. Pengujian oleh Lembaga legislatif atau dikenal dengan *legislative review*; dan
- c. Pengujian oleh Lembaga yudikatif atau dikenal dengan istilah *judicial review*.<sup>13</sup>

Pemberian hak uji peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan materi muatan peraturan perundang-undangannya. Eksistensi 3 (tiga) Lembaga yang memiliki kewenangan hak uji peraturan perundang-undangan sebagai bentuk terciptanya sistem *check and balances* dalam tata pemerintahan.<sup>14</sup>

Sebagaimana telah diuraikan diatas, bahwa Desa merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah (Pemerintah Kabupaten/Kota) dimana

adanya kewenangan pengawasan dan pembinaan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintahan Desa yang ada di wilayahnya dalam rangka tertib penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan Asas-Asas Pemerintahan yang baik. Mekanisme klarifikasi suatu peraturan desa yang telah diundangkan oleh Bupati/Walikota merupakan implementasi konsep *executive review* ditingkat daerah. Pelaksanaan klarifikasi tersebut bertujuan untuk memastikan substansi yang diatur dalam Peraturan Desa telah sesuai dengan kepentingan umum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar terciptanya materi muatan peraturan desa yang selaras baik secara horizontal maupun vertikal.

### III. PENUTUP

#### 1. Kesimpulan

Berdasarkan seluruh uraian hasil dan pembahasan permasalahan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- a. Kedudukan peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia meskipun tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun kedudukan diakui sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan Pasal 8 UU 12/2011.
- b. *Rasio legis* kewenangan bupati/walikota dalam melakukan klarifikasi merupakan bagian dari wewenang pembinaan dan pengawasan desa yang diberikan oleh UU Desa. Secara teoritis kewenangan melakukan klarifikasi terhadap peraturan desa menjadi implementasi *executive review* di daerah sebagai bentuk *check and balances* dalam tata pemerintahan.

13 Jimly Assyidique, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, h. 590.

14 Bagas Novantyo Wibowo dkk, 2021, "Kewenangan Executive Review oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam Penataan Regulasi" *Diponegoro Law Journal*, Volume 10 Nomor 1, Tahun 2021, h. 71.

## 2. Saran

Berdasarkan rumusan kesimpulan dan mengingat esensi dari kewenangan bupati/walikota dalam melakukan klarifikasi terhadap peraturan desa, maka kiranya dalam pelaksanaannya dilakukan secara cermat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kepada pemerintah desa agar senantiasa memperhatikan proses klarifikasi untuk mewujudkan sinkronisasi vertikal peraturan perundang-undangan di tingkat nasional maupun daerah.

### Daftar Bacaan

A. Hamid Attamimi, 1999, *Ilmu Perundang-Undangan*, Grafika, Bandung.

Ali Marwan HSB dan Evlyn Martha Julianthy, 2018, Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 5, No. 2.

Bagas Novantyo Wibowo dkk, 2021, "Kewenangan Executive Review oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam Penataan Regulasi" *Diponegoro Law Journal*, Volume 10 Nomor 1, Tahun 2021.

Bambang Adhi Pamungkas, 2019, Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, *Jurnal USM Law Review*, Vol 2, No. 2.

FX. Adji Samekto, 2019, Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen tentang Stufenbeautheorie dalam Pendekatan Normatif-Filosofis, *Jurnal Hukum Progresif*.

Jimly Assyidiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.

Muhtadi, 2012, Penerapan Teori Hans Kelsen dalam Tertib Hukum Indonesia, *Fiat Jusitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 2.

Nurfaqih Irfani, 2020, "Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16 No.3 September 2020.

Putera Asmanto, 2018, Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 2.

Tedy Sudrajat, 2017, *Hukum Birokrasi Pemerintah : Kewenangan dan Jabatan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5495, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 113, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2091)