



# JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Jurnal Majelis, Edisi 02, Februari 2019

ISSN : 2085-4862

## MEMBANGUN SISTEM HUKUM INDONESIA

**Hesti Armiwulan** | Catatan Kritis Sistem Hukum Dan Praktik Ketatanegaraan Republik Indonesia Di Era Reformasi

**Cora Elly Novianti** | Pembentukan Sistem Hukum Di Indonesia

**Vieta Imelda Cornelis** | Konstruksi Sistem Hukum Dalam Prespektif Yuridis Konstitusional

**Atik Krustiyati** | Konsekuensi Indonesia Sebagai Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan PBB Periode 2019-2020 Dalam Prespektif Hukum Nasional

**Sonya Claudia Siwu** | Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Dalam Sistem Hukum Indonesia

**Tjondro Tirtamulia** | Konstruksi Peraturan Desa Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

**Marlina Purba** | Konsep Hak Berdaulat Di Wilayah Yurisdiksi Untuk Memanfaatkan Hak Ekonomi Di Negara Kepulauan Pancasila

**Wafia Silvi Dhesinta Rini** | Meninjau Kembali Relevansi Opini Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Dan Potensi Kerugian Keuangan Negara

**Igam Arya Wada** | Menalar Kebebasan Beragama Dalam Sistem Hukum Indonesia: Telaah Mobilisasi Massa Dalam Penodaan Agama

**Peter Jeremias Setiawan** | Sistem Beban Pembuktian Dinamis (*Dynamic Burden of Proof*): Paradigma Kebijakan Kriminal Dan Hak Asasi Manusia



# **JURNAL MAJELIS**

## **Media Aspirasi Konstitusi**

# **MEMBANGUN SISTEM HUKUM INDONESIA**

---

Badan Pengkajian MPR RI

2019

## Susunan Dewan Redaksi

**Penasehat** : Dr. (H.C.) Zulkifli Hasan, S.E., M.M.  
Dr. Mahyudin, S.T., M.M.  
E.E. Mangindaan, S.IP.  
Dr. H.M. Hidayat Nur Wahid, M.A.  
Dr. (H.C.) Oesman Sapta Odang  
Dr. Ahmad Basarah, M.H.  
H. Ahmad Muzani  
Dr. (H.C.) H. A. Muhaimin Iskandar, M.Si.

**Pengarah** : Dr. dr. Delis Julkarson Hehi, MARS  
Prof. Dr. Hendrawan Supratikno  
Rambe Kamarul Zaman, M.Sc., M.M.  
Martin Hutabarat, S.H.  
Ir. Tifatul Sembiring

**Penanggung Jawab** : Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

**Wakil Penanggung Jawab** : Dra. Selfi Zaini

**Pemimpin Redaksi** : Drs. Yana Indrawan, M.Si.

**Redaktur Pelaksana** : Tommy Andana, S.IP, M.AP.  
Drs. Joni Jondriman

**Editor** : Siti Aminah; Pradita Devis Dukarno; Otto Trengginas Setiawan.

**Pengumpul Bahan** : Endang Sapari; Endang Ita; Rindra Budi Priyatmo; Dian Kartika Sari; Widhi Aditia Putra; Wafistrietman Corris; Elias Petege; Indra Ardianto; Wasinton Saragih;

## Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha, Lantai 3,

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420

E-mail : [biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id](mailto:biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id) / [biro.pengkajian@gmail.com](mailto:biro.pengkajian@gmail.com)

## DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	I
Pengantar	III
Sepatah Kata	IX
Sambutan	XIII
Catatan Kritis Sistem Hukum Dan Praktik Ketatanegaraan Republik Indonesia Di Era Reformasi - Hesti Armiwulan	1
Pembentukan Sistem Hukum Di Indonesia - Cora Elly Novianti	15
Konstruksi Sistem Hukum Dalam Prespektif Yuridis Konstitusional - Vieta Imelda Cornelis	25
Konsekuensi Indonesia Sebagai Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan PBB Periode 2019-2020 Dalam Prespektif Hukum Nasional - Atik Krustiyati	37
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Dalam Sistem Hukum Indonesia - Sonya Claudia Siwu	45
Konstruksi Peraturan Desa Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan - Tjondro Tirtamulia	55
Konsep Hak Berdaulat Di Wilayah Yurisdiksi Untuk Memanfaatkan Hak Ekonomi Di Negara Kepulauan Pancasila - Marlina Purba	69
Meninjau Kembali Relevansi Opini Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Dan Potensi Kerugian Keuangan Negara - Wafia Silvi Dhesinta Rini	77
Menalar Kebebasan Beragama Dalam Sistem Hukum Indonesia: Telaah Mobilisasi Massa Dalam Penodaan Agama - Igam Arya Wada	87
Sistem Beban Pembuktian Dinamis ( <i>Dynamic Burden of Proof</i> ): Paradigma Kebijakan Kriminal Dan Hak Asasi Manusia - Peter Jeremiah Setiawan	99
Daftar Penulis	119



## Pengantar

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis dengan pokok bahasan “Membangun Sistem Hukum Indonesia” dapat diselesaikan. Jurnal ini berisikan artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan yang merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Pemuatan artikel dengan tema “*Membangun Sistem Hukum Indonesia*” merupakan salah satu varian tema yang tentu nya tidak dapat dilepaskan dalam rangka mengemban amanah tugas MPR yang tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam jurnal ini memuat pendapat dan pemikiran dari:

**Pertama, Hesti Armiwulan**, dengan judul tulisan “*Sistem Hukum dan Praktik Ketatanegaraan Republik Indonesia di Era Reformasi*”. Tulisan ini membahas bahwa sistem ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami perubahan signifikan di Era Reformasi pasca perubahan UUD 1945 menjadi UUD Negara RI Tahun 1945. Perubahan sistem ketatanegaraan tersebut tentunya membawa konsekuensi adanya dinamika dalam penyelenggaraan negara dan juga tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dinamika yang bermakna positif ketika diperoleh capaian-capaian yang lebih baik dan progresif, namun di sisi yang lain dimungkinkan dinamika yang bermakna sebagai kemunduran dalam penyelenggaraan negara. Apabila ternyata terjadi kemunduran dan tidak sesuai dengan kehendak para pendiri negara, tidak sesuai dengan cita-cita kemerdekaan Indonesia, maka menjadi kewajiban Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk melaksanakan amanat sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

**Kedua, Cora Elly Noviati**, dengan judul tulisan “*Pembentukan Sistem Hukum di Indonesia*”. Tulisan ini mencoba menguraikan bahwa sebelum kemerdekaan, gagasan dan struktur kehidupan masyarakat Indonesia didasarkan pada kolonialisme yang sangat eksploitatif, namun setelah

kemerdekaan, gagasan dan struktur tersebut berubah total menjadi masyarakat merdeka. Untuk itu, dalam rangka mewujudkan independensi atas hukum Indonesia, mau tidak mau pengembangan dan sistem hukum Indonesia mesti sesegera mungkin untuk dilaksanakan. Pengembangan hukum nasional Indonesia yang saat ini sangat dipengaruhi oleh unsur-unsur luar sedapat mungkin untuk tetap mempertahankan sumber-sumber hukum materil dari hukum- hukum Indonesia.

**Ketiga, Vieta Imelda Cornelis**, dengan judul tulisan “*Konstruksi Sistem Hukum dalam Perspektif Yuridis Konstitusional*”, yang memaparkan bahwa dalam kehidupan bermasyarakat sangat diperlukan sistem hukum yang bertujuan menciptakan kehidupan masyarakat yang teratur dan menjadi sejahtera. Hukum harus menjadi bagian yang bermanfaat kepada masyarakat. Pada kenyataannya, peraturan hukum atau regulasi yang ada tidak bisa mewadahi seluruh problematika yang timbul dalam masyarakat sehingga mengakibatkan benturan antara bidang-bidang tersebut, Salah satu contoh yang sering terjadi duplikasi, tumpang tindih diantara bagian-bagian tersebut. Sistem Hukum mempunyai unsur yaitu struktur Hukum (*legal structure*, Substansi Hukum, *legal substance*) dan Budaya Hukum (*legal culture*) tetapi masih ada saja kekosongan hukum, ketidakjelasan norma atau norma kurang lengkap serta terjadi konflik norma, sehingga dalam hal ini dibutuhkan pembangunan atau konstruksi sistem hukum yang tentu saja harus berpijak pada cara pandang Yuridis Konstitusional dengan mengambil langkah pada Yuridis konstitusional pada Posisi (*Position*), Prioritas (*priority*) dan Tujuan (*purpose*).

**Keempat, Atik Krustiyati**, dengan judul tulisan “*Konsekuensi Indonesia Sebagai Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan PBB Periode 2019-2020 Dalam Perspektif Hukum Nasional*”. Penulis berpendapat bahwa Indonesia adalah Negara dengan konstitusi yang *outward looking*. Hal ini menjadi sangat penting ketika Indonesia menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB setelah mendapatkan 144 Suara di pertemuan Majelis Umum PBB tanggal 8 Juli 2018 untuk jabatan 2019 - 2020. Agar keikutsertaan (peran) Indonesia di Dewan Keamanan PBB dapat optimal diperlukan pemahaman mendalam tentang Konteks Politik yang meliputi Dewan Keamanan PBB serta kemampuan merespons isu utama yang diagendakan (terorisme, krisis, nuklir, konflik Israel Palestina, isu HAM). Peran Indonesia juga harus memperhatikan kepentingan nasional untuk ikut serta menjaga perdamaian dan keamanan internasional sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 . Selain itu untuk menerapkan Resolusi DK PBB yang merupakan langkah strategis diperlukan payung hukum berupa Undang-Undang yang pembuatannya harus mengacu pada UUD 1945, Pasal 10 UU 24 Tahun 2000 dan UU No. 12 Tahun 2011. Jika pembentukan payung hukum menjadi kendala maka harus dilakukan revisi terhadap UU No. 24 Tahun 2000.

**Kelima, Sonya Claudia Siwu**, dengan judul tulisan "*Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Dalam Sistem Hukum Indonesia*". Penulis meneliti bahwa hukum darurat juga menjadi bagian dari sistem hukum Indonesia. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) adalah salah satu bentuk hukum darurat di Indonesia. Mengacu pada Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12/2011), PERPPU didefinisikan sebagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden saat menghadapi hal ihwal kegentingan yang memaksa. Meski demikian baik dalam UUD NRI 1945 maupun UU No. 12/2011 tidak ditentukan makna dari hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam penerapannya, PERPPU seringkali menuai kontroversi sekalipun pada tahun 2009 terminologi hal ihwal kegentingan yang memaksa telah dimaknai sebagai darurat hukum oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Pasca reformasi, PERPPU yang banyak menerima kritikan bahkan penolakan adalah: PERPPU tentang Pemerintahan Daerah; PERPPU tentang PEMILU Anggota DPR, DPD, dan DPRD; PERPPU tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan untuk kasus Bank Century; PERPPU tentang Mahkamah Konstitusi; dan PERPPU ORMAS. Di awal tahun 2019, Presiden Joko Widodo juga disarankan untuk menerbitkan PERPPU jika ingin membebaskan Abu Bakar Ba'asyir pelaku tindak pidana teroris. Sepanjang sejarah ratusan PERPPU telah diberlakukan sejak kepemimpinan Presiden Soekarno. Penafsiran Mahkamah Konstitusi atas terminologi hal ihwal kegentingan yang memaksa dimaksudkan untuk mengantisipasi Presiden menyalahgunakan kewenangan istimewanya tersebut. Namun demikian pemberian makna terhadap terminologi hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai darurat hukum masih menimbulkan berbagai pertanyaan lanjutan mengenai kesepadanan konsep hukum darurat hukum menurut tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konsep hukum hal ihwal kegentingan yang memaksa. Apakah tafsir Mahkamah Konstitusi dapat mengantisipasi potensi penyalahgunaan wewenang oleh Presiden.

**Keenam, Tjondro Tirtamulia**, dengan judul tulisan, "*Konstruksi Peraturan Desa Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang*", yang meneliti bahwa berbagai upaya pemerintah melakukan penataan regulasi mulai hulu sampai hilir untuk kepentingan pengaturan penyelenggaraan pemerintah dipandang perlu untuk mengevaluasi kembali peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk berdasarkan hierarki, khususnya kedudukan Peraturan Desa. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam sistem hukum nasional tidak terlepas dari politik hukum. Politik hukum merupakan bagian dari kesatuan sistem hukum yang membutuhkan penguasaan materi peraturan dalam kesatuan tata hukum dengan tata norma dalam tingkatan yang berbeda. Pemikiran pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan argumentasi "keinginan" pengaturan yang merujuk kepentingan



pembangunan hukum nasional pada arah kebijakan pembangunan hukum dapat mewujudkan tertib peraturan perundang-undangan. Mengingat bahwa yang dimaksud Peraturan Desa sebagai bentuk peraturan perundang-undangan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum merupakan adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana diketahui, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertib merupakan salah satu tatanan terselenggaranya negara hukum, selain untuk memenuhi kepentingan pemerintah dalam penyelenggaraan negara juga untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat akan adanya peraturan perundang-undangan.

**Ketujuh, Marlina Purba**, dengan judul tulisan, *“Konsep Hak Berdaulat Di Wilayah Yurisdiksi Untuk Memanfaatkan Hak Ekonomi Di Negara Kepulauan Pancasila”*. Penulis memaparkan idenya bahwa Undang-Undang Republik Indonesia No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara (UU Wilayah Negara) menegaskan apa yang disebut dengan wilayah negara dan wilayah yurisdiksi. Wilayah negara adalah zona di bawah kedaulatan penuh suatu negara. Wilayah yurisdiksi adalah zona di bawah hak berdaulat suatu negara. Zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen merupakan wilayah yurisdiksi. Keberadaan hak berdaulat membuka kesempatan kepada negara lain untuk memanfaatkan hak ekonomi. Pemanfaatan hak ekonomi di negara kepulauan Pancasila menjadi poros kajian untuk dikupas. Pertanyaannya adalah Bagaimana konsep hak berdaulat di wilayah yurisdiksi untuk memanfaatkan hak ekonomi di negara kepulauan Pancasila? Menjamin pelaksanaannya tidak bertentangan dengan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

**Kedelapan, Wafia Silvi Dhesinta Rini**, dengan judul tulisan *“Meninjau Kembali Relevansi Opini Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Dan Potensi Kerugian Keuangan Negara”*. Penulis menjelaskan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki tugas dan fungsi melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK adalah keseluruhan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Setiap tahap pada prinsipnya dilakukan secara bebas dan mandiri yang kemudian hasil akhirnya berupa Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) secara objektif. Di dalam laporan hasil pemeriksaan memuat opini terhadap entitas yang diperiksa. Opini BPK ini yang kemudian menentukan tingkat kewajaran laporan keuangan yang disajikan oleh pengelola keuangan. Penelitian ini berupaya untuk menemukan relevansi hukum opini yang diberikan oleh BPK terhadap laporan keuangan dan kaitannya dengan potensi timbulnya kerugian keuangan negara. Tujuan

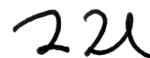
penelitian ini adalah mengungkapkan adanya keterkaitan hukum antara opini BPK dengan indikasi potensi kerugian keuangan negara dalam pengelolaan keuangan negara. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa opini BPK tidak menunjukkan adanya relevansi terhadap indikasi adanya kerugian keuangan negara selain semata-mata sebagai wujud atas terselenggaranya asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam penyelenggaraan pemerintahan yakni keterbukaan, transparansi dan partisipasi. Lebih jauh lagi, opini BPK terhadap laporan keuangan yang merupakan hasil dari pemeriksaan keuangan merupakan bentuk dan upaya BPK dan juga Lembaga/Kementerian/Pemerintah Pusat maupun Daerah untuk secara sinergitas mewujudkan *good financial governance*.

**Kesembilan, Igam Arya Wada**, dengan judul tulisan "*Menalar Kebebasan Beragama Dalam Sistem Hukum Indonesia: Telaah Mobilisasi Massa Dalam Penodaan Agama*". Penelitian ini membahas persoalan sebuah sistem hukum berkaitan erat dengan struktur yang ada di dalamnya. Sistem tersebut tidak boleh bertentangan satu dengan yang lainnya karena, esensinya harus berjalan bersama-sama agar sebuah cita hukum dapat tercapai. Indonesia merupakan sebuah negara yang menganut pada sistem hukum yang demokratis. Demokrasi diklaim menjadi sistem yang terbaik digunakan di beberapa negara termasuk Indonesia dan diartikan sebagai sebuah penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia karena bersinggungan erat dengan persamaan (*egalite*), *equality* (keadilan), kebebasan (*freedom*). Kebebasan dapat diartikan sebagai sebuah kemerdekaan yang diberikan kepada setiap orang dalam melakukan kegiatan sesuai dengan hati nurani dan kehendaknya. Konstitusi telah mengatur mengenai hak kebebasan setiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya. Secara filosofis, kebebasan beragama juga dapat diartikan sebagai bebas untuk memeluk agama tertentu ataupun bebas untuk tidak memeluk agama. Tetapi ketika manusia telah menentukan kebebasannya, justru negara tidak dapat hadir untuk melindunginya. Kasus penodaan agama yang terjadi akhir-akhir ini marak digunakan oleh sekelompok masyarakat untuk menyerang orang-orang yang memiliki pendapat yang berbeda, khususnya dalam era politik. Peraturan mengenai penodaan agama, juga tidak memiliki tolak ukur yang jelas dan sebatas mana unsur penodaan agama tersebut dapat diberlakukan. Bahkan pasal mengenai penodaan agama semakin berkembang dalam beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam kasus penodaan agama pada umumnya selalu terjadi mobilisasi massa secara besar-besaran. Mobilisasi tersebut juga dapat memicu kekacauan di negara yang majemuk seperti Indonesia. Maka, pengkajian ulang mengenai konsep aturan hukum penodaan agama harus segera dilakukan agar masyarakat Indonesia mendapatkan hak pemenuhannya terhadap kebebasan beragama dan hak rasa aman dari ancaman kelompok-kelompok yang menggunakan dalih agama untuk menyerang hak kebebasan orang lain.

**Kesepuluh, Peter Jeremiah Setiawan**, dengan judul “*Sistem Beban Pembuktian Dinamis (Dynamic Burden of Proof): Paradigma Kebijakan Kriminal dan Hak Asasi Manusia*”. Penelitian ini membahas tentang sistem beban pembuktian dinamis meletakkan beban pembuktian pada pihak-pihak yang memiliki posisi dan kemampuan lebih layak serta wajar dalam membuktikan suatu fakta yang berorientasi pada perolehan kebenaran materiil (*substantial truth*). Sistem ini menghendaki kerjasama total dari para pihak yang terlibat dalam proses pemeriksaan perkara (peradilan), termasuk iktikad baik (*good faith principle*) dari para pihak serta menitikberatkan pembuktian berdasarkan kedekatan/penguasaan/ pemilikan suatu pihak pada objek pembuktian yang mengandung fakta kebenaran materiil. Bentuk kebijakan kriminal yang menggunakan sistem beban pembuktian dinamis secara khusus berupa perampasan aset tanpa pidana (*non-conviction based asset forfeiture/civil forfeiture atau in rem forfeiture*), termasuk pula atas orang-orang mengalami peningkatan harta kekayaan tidak wajar dan kekayaan-kekayaan yang tidak mampu dijelaskan asal-usul (*illicit enrichment/unexplained wealth*). Sistem beban pembuktian dinamis menyediakan kerangka ratio legis yang lebih fundamental atas kebijakan kriminal yang menggunakan pembalikan beban pembuktian terbatas dan berimbang pada tindak pidana korupsi dan pencucian uang. Kebijakan perampasan aset tanpa pidana yang menggunakan sistem beban pembuktian dinamis, pada dasarnya tidak akan bertentangan dengan hak sasi manusia apabila kebijakan ini dilengkapi dengan berbagai instrumen perlindungan yang proporsional bagi termohon pada prosesnya (*human rights safeguards*).

Akhir kata, atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaannya menyampaikan tulisan serta memberikan izin untuk dimuat dalam Jurnal Majelis. Harapan kami, semoga jurnal ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi dan kalangan cendekiawan.

Pemimpin Redaksi,



YANA INDRAWAN

## Sepatah Kata

Pada tahun 2014, dalam Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, telah diputuskan keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014. Muatan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 adalah:

- (1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum,
- (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara,
- (3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa,
- (4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya,
- (5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR,
- (6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, dan
- (7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Rekomendasi tersebut menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan wewenang dan tugas MPR sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugasnya, dibentuk alat kelengkapan MPR yaitu Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran MPR. Selain alat

kelengkapan MPR yang beranggotakan Anggota MPR, MPR juga telah membentuk Lembaga Pengkajian yang keanggotaannya berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan.

Sesuai dengan wewenang dan tugas, wewenang MPR adalah insidental dan dilaksanakan pada waktu tertentu sesuai dengan siklus ketatanegaraan, seperti pelaksanaan sidang untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Wewenang lain menunggu mengikuti mekanisme ketatanegaraan apabila hal tersebut terjadi, seperti mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar atau apabila dalam hal melaksanakan tugas dalam rangka proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden ataupun dalam hal pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Peran MPR lebih lanjut pada pelaksanaan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, MPR dengan dukungan Sekretariat Jenderal MPR menyusun dan menetapkan program serta rencana kerja untuk menjadikan MPR sebagai "*Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila, dan Kedaulatan Rakyat*". MPR menetapkan program dan kegiatan dengan fokus pada bidang tugas MPR, baik untuk pelaksanaan pemasyarakatan, pengkajian, maupun penyerapan aspirasi masyarakat. Penerbitan buku Jurnal Majelis yang berisi tentang artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan ini merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Artikel dalam bentuk jurnal yang disusun kali ini memuat bahasan isu spesifik mengenai "*Membangun Sistem Hukum Indonesia*". Adapun dalam buku ini dibahas tentang isu-isu seputar pembangunan sistem hukum Indonesia, yang dikemas dengan sangat menarik, dengan judul antara lain "*Catatan Kritis Sistem Hukum dan Praktik Ketatanegaraan Republik Indonesia di Era Reformasi*",

*"Pembentukan Sistem Hukum di Indonesia", "Konstruksi Sistem Hukum dalam Perspektif Yuridis Konstitusional", "Konsekuensi Indonesia sebagai Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan PBB Periode 2019-2020 dalam Perspektif Hukum Nasional", "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) dalam Sistem Hukum Indonesia", "Konstruksi Peraturan Desa dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", "Konsep Hak Berdaulat di Wilayah Yurisdiksi untuk Memanfaatkan Hak Ekonomi di Negara Kepulauan Pancasila", "Meninjau Kembali Relevansi Opini Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara dan Potensi Kerugian Keuangan Negara", "Menalar Kebebasan Beragama dalam Sistem Hukum Indonesia: Telaah Mobilisasi Massa Dalam Penodaan Agama", "Sistem Beban Pembuktian Dinamis (Dynamic Burden of Proof): Paradigma Kebijakan Kriminal dan Hak Asasi Manusia",*

Penyusunan jurnal ini didasari dengan semangat untuk memberikan informasi yang mendalam tentang upaya-upaya dan permasalahan dalam pembangunan sistem hukum di Indonesia. Artikel yang dimuat berisi tentang informasi dan kajian yang khusus serta spesifik sehingga pembaca dapat memperoleh pandangan yang komprehensif mengenai pokok bahasan yang disampaikan. Melalui jurnal ini juga, diharapkan dapat memberikan informasi serta menjadi rujukan yang berharga bagi Anggota MPR dalam mendukung tugas dan wewenang konstitusionalnya.

Sekretaris Jenderal MPR,



Dr. MA'RUF CAHYONO, S.H., M.H.



## Sambutan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang pertama kali ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan telah diubah pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 adalah landasan bagi berjalannya sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Berbagai muatan materi yang terkandung di dalamnya telah mengalami perubahan sehingga mengubah praktek penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dinamika perubahan yang telah terjadi menegaskan bahwa kedaulatan hukum di Indonesia tidak menentang terhadap adanya perubahan konstitusi, tetapi sepanjang untuk kepentingan negara dan penyesuaian perkembangan zaman, perubahan terhadap konstitusi bukanlah sesuatu yang dilarang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan memberikan nuansa yang sangat berbeda pada tataran muatan yang terkandung di dalamnya. Banyak muatan yang secara politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum mengalami perubahan yang mendasar. Setiap perubahan yang terjadi tidak dapat dipisahkan dari paham Indonesia sebagai negara hukum. Paham konstitusionalisme merupakan upaya pembatasan dan pengaturan kekuasaan negara, sehingga setiap perubahan yang terjadi harus mencerminkan sikap warga negara yang menjunjung tinggi kedaulatan hukum sebagai pelaksanaan ketatanegaraan dan kehidupan sehari-hari. Oleh karenanya, muatan-muatan yang terkandung di dalam konstitusi seharusnya dapat langsung dirasakan bagi masyarakat Indonesia agar tercipta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah tersebut dalam beberapa tahun terakhir ini banyak mendapat tanggapan dari masyarakat dan daerah. Dalam Laporan Kinerja Pimpinan MPR Masa Jabatan 2009-2014, antara lain disampaikan bahwa terdapat aspirasi masyarakat dan daerah yang menghendaki adanya penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain tentang paham kedaulatan rakyat, konsepsi negara hukum, kekuasaan pemerintah, otonomi daerah sistem perwakilan, pemilihan umum, Mahkamah Konstitusi, Forum Previligiatum, Hak Asasi Manusia, Perekonomian Nasional, dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sistem ketatanegaraan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, idealnya mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, baik di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum serta pertahanan dan keamanan. Aspirasi masyarakat menghendaki adanya kejelasan, kepastian, ketertiban, dan keadilan dalam kehidupannya melalui sistem ketatanegaraan yang presisi, akuntabel,



dan terukur demi terciptanya kesejahteraan masyarakat Indonesia. Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai resultante dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Penataan sistem ketatanegaraan sangat penting untuk lebih membangun sistem ketatanegaraan yang sesuai dengan kebutuhan dan tantangan zaman. Perubahan merupakan sesuatu yang pasti untuk sebuah produk peraturan, termasuk Undang-Undang Dasar.

Proses reformasi yang sangat luas dan fundamental pada tahun 1998, telah dilalui oleh bangsa Indonesia. Indonesia yang merupakan negara kepulauan yang besar dan majemuk, yang terdiri dari 300 lebih suku bangsa, besar dan kecil, dengan 500 lebih bahasa dan dialek, yang berdiam di 17.000-an pulau, dengan sejarah panjang kerajaan-kerajaan Nusantara masing-masing, berhasil menjalaninya dengan utuh tidak terpecah-belah, terhindar dari kekerasan dan perpecahan. Selesainya perubahan-perubahan itu bermakna bahwa sistem politik berdasar desain UUD NRI Tahun 1945 telah dikonsolidasikan untuk mampu menerima dan mengarahkan beban dinamika politik seraya terus melandasi proses demokratisasi dan reformasi berkelanjutan tanpa harus terjerumus ke dalam situasi yang kacau (chaos).

Indonesia sekarang adalah negara demokrasi yang besar. Kebebasan berpendapat, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, dan sistem politik checks and balances, telah diatur dalam Undang-Undang Dasar. Walaupun prosedur berdemokrasi telah dibangun, di hadapan kita terbentang tugas yang besar dan penting untuk mengkonsolidasikannya, menjadikannya demokrasi subtansial, sebagai tata cara kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, tidak sekedar demokrasi prosedural-formal belaka. Membangun demokrasi subtansial-prosedural seperti itu seyogyanya senantiasa menjadi tujuan kita karena dengan itulah kesejahteraan dalam kualitasnya yang paling dalam akan dapat diwujudkan.

Pada tahun 2014, pada Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, terjadi momentum penting yaitu telah diputuskannya Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan Tahun 2009-2014. Dalam Rekomendasi tersebut antara lain disebutkan sebagai berikut:

1. Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

- 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum;
2. Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara;
  3. Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa;
  4. Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya;
  5. Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR RI;
  6. Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara;
  7. Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Berkembangnya aspirasi masyarakat yang dihimpun MPR periode 2009-2014 tentang perlunya penataan sistem ketatanegaraan melalui perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk legal yang dalam perjalanan dari waktu ke waktu tidak dapat dipungkiri bahwa ada bagian-bagian yang tidak sesuai lagi dengan kenyataan yang berlaku. Penyesuaian dan penyempurnaan Undang-Undang Dasar dimungkinkan sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi MPR sebagaimana terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014, MPR melakukan berbagai kegiatan yang membuka ruang untuk penjarangan aspirasi yang seluas-luasnya dari berbagai kalangan dan berbagai bidang baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Kajian tentang 7 (tujuh) rekomendasi yang terdapat pada keputusan MPR tersebut dilakukan dengan cara menghimpun pandangan dan pendapat dari masyarakat, daerah, dan lembaga negara.

Penyusunan Jurnal Majelis tentang "*Pembangunan Sistem Hukum Indonesia*" berisikan artikel dari berbagai kalangan dan akademisi yang memuat gagasan dan pemikiran mengenai upaya pembangunan, penataan, dan penguatan sistem hukum Indonesia. Saat ini, sistem hukum dan sistem ketatanegaraan

telah berubah. Penyelenggaraan negara dilakukan menurut UUD Negara RI Tahun 1945 yang merupakan UUD hasil perubahan terhadap UUD 1945. Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menentukan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Artinya dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia memang bersumber dari UUD, oleh karena itu UUD merupakan sumber hukum yang tertinggi. Namun bedanya UUD 1945 merupakan hasil pemikiran dan perenungan para pendiri Negara RI, sedangkan UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan hasil dari Sidang MPR Tahun 1999, Tahun 2000, Tahun 2001 dan Tahun 2002.

Oleh karena itu, untuk memahami makna dari teks yang terdapat dalam UUD Negara RI Tahun 1945, harus juga dipahami kehendak dari para pendiri negara. Konstitusi tidak hanya memuat aturan mengenai kekuasaan pemerintahan saja tetapi juga mengandung kehendak untuk melindungi warga negara dari segala bentuk kesewenang-wenangan. Dengan kata lain, konstitusi merupakan representasi dari kekuasaan sekaligus juga merepresentasikan mengenai kebebasan.

Salah satu perubahan mendasar pasca reformasi, adalah terkait dengan Lembaga Negara khususnya kedudukan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi melainkan sebagai lembaga negara yang kedudukannya sama dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Perubahan UUD 1945 menjadi UUD Negara RI Tahun 1945 telah mengubah ketatanegaraan Republik Indonesia termasuk juga mengenai lembaga-lembaga negara yang tentunya semua berkorelasi pada perubahan terhadap sistem hukum. Setelah reformasi, kedudukan lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945 hanya dibedakan berdasarkan fungsi/kewenangan masing-masing. Dengan kata lain lembaga-lembaga negara mempunyai kedudukan yang sama yaitu sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Oleh karena itu, sudah saatnya MPR melakukan evaluasi atas praktik ketatanegaraan setelah era Reformasi berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945 yang telah berlangsung 17 tahun. Sebagai negara yang berdaulat, Indonesia berhak untuk menentukan sikap sesuai dengan pandangan dan pendirian atas prinsip-prinsip kehidupan bernegara.

Oleh karenanya, artikel maupun penelitian yang membahas mengenai “Pembangunan Sistem Hukum Indonesia” yang terangkum dalam jurnal ini merupakan aspirasi yang berkembang dan berhasil dihimpun dari kalangan masyarakat maupun akademisi. Himpunan artikel maupun penelitian yang berhasil dihimpun ini berisikan gagasan untuk melakukan pekerjaan “memperkuat pembangunan sistem hukum” merupakan gagasan para pendiri negara Indonesia yang hendak diwujudkan.

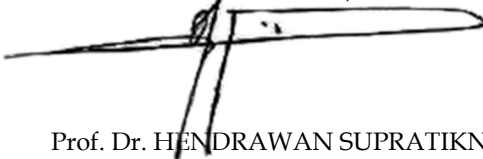
BADAN PENGKAJIAN  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA,

Ketua,



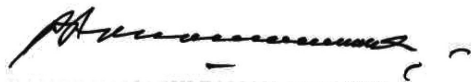
Dr. dr. DELIS JULKARSON HEHI, MARS

Wakil Ketua,



Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,



RAMBE KAMARUL ZAMAN, M.Sc., MM

Wakil Ketua,



MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,



Ir. TIFATUL SEMBIRING

# KONSTRUKSI PERATURAN DESA DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Tjondro Tirtamulia <sup>1</sup>

## Abstrak

*Berbagai upaya pemerintah melakukan penataan regulasi mulai hulu sampai hilir untuk kepentingan pengaturan penyelenggaraan pemerintah dipandang perlu untuk mengevaluasi kembali peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk berdasarkan hierarki, khususnya kedudukan Peraturan Desa. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam sistem hukum nasional tidak terlepas dari politik hukum. Politik hukum merupakan bagian dari kesatuan sistem hukum yang membutuhkan penguasaan materi peraturan dalam kesatuan tata hukum dengan tata norma dalam tingkatan yang berbeda. Pemikiran pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan argumentasi “keinginan” pengaturan yang merujuk kepentingan pembangunan hukum nasional pada arah kebijakan pembangunan hukum dapat mewujudkan tertib peraturan perundang-undangan. Mengingat bahwa yang dimaksud Peraturan Desa sebagai bentuk peraturan perundang-undangan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum merupakan adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana diketahui, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertib merupakan salah satu tatanan terselenggaranya negara hukum, selain untuk memenuhi kepentingan pemerintah dalam penyelenggaraan negara juga untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat akan adanya peraturan perundang-undangan.*

*kata kunci: peraturan tertulis, hierarki, peraturan desa.*

## PENDAHULUAN

Pengkajian ini berawal dari ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu seperti halnya peraturan yang ditetapkan oleh “Kepala Desa atau yang setingkat”. Padahal Peraturan Kepala Desa merupakan pelaksanaan dari Peraturan Desa, sebagaimana

dimaksud pada Pasal 85 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 5539).

Dalam kenyataannya Peraturan Desa tidak berada dalam hierarki

---

<sup>1</sup>) Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Surabaya

Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Desa diatur secara tersendiri dalam bentuk Undang-Undang. Dengan demikian perlu pemikiran untuk menjawab, kedudukan Peraturan Desa juga sebagai peraturan perundang-undangan.

Hal ini mengingat bahwa Peraturan Desa adalah peraturan tertulis yang mengikat dan dibentuk atau ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Konsekuensi adanya hierarki peraturan perundang-undangan (sesuai dengan *Stufentheorie*) bahwa yang lebih rendah harus selalu bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>2</sup> Secara keseluruhan hierarki peraturan perundang-undangan merupakan kesatuan sistem hukum nasional.

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa hukum bukanlah sekedar kumpulan peraturan yang berdiri sendiri, karena arti pentingnya hukum adalah pada sistimatis hubungan antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya, sehingga hukum akan merupakan suatu sistem, tatanan satu kesatuan utuh yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>3</sup>

Menurut Paul Scholten menjadikan hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan yang penting dan strategis dalam kehidupan bernegara,<sup>4</sup> sejalan dengan pendapat Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan akan menjadi pendukung utama penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>5</sup>

Hal yang terpenting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam negara berdasar atas hukum, adalah melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterima dalam masyarakat merupakan salah satu kunci utama dalam penyelenggaraan pemerintah negara.

Secara umum "negara hukum" dapat diartikan sebagai negara dimana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri.<sup>6</sup>

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum dalam sistem hukum nasional yang berdasarkan UUD 1945. Dalam sistim hukum, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

2) Maria Farida Indriati Soeprapto I, Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 95-96.

3) Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta, 2008, h. 122.

4) Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Edisi Revisi, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, h. 91.

5) Bagir Manan I, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, Ind. Hill.Co, Jakarta, 1992, h. 6-10.

6) Bintan R. Saragih, Peranan DPR-GR periode 1965-1971 dalam Menegakkan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945, Disertasi Doktor pada Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1991, h. 11.

merupakan salah satu bidang dari kesatuan dari semua elemen sistem hukum yang saling menunjang dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berlaku di Indonesia.

Hal ini hanya akan mengidentikkan hukum dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan hanya sebagai kepastian tanpa mempersoalkan apakah hukum itu adil dan/atau memberikan manfaat bagi masyarakat.

Untuk itu perlu dipahami hierarki dimaksudkan agar perumusan norma hukumnya sesuai dengan materi muatan jenis peraturan perundang-undangan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan pembentuknya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

## **PEMBAHASAN**

Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, memberikan wawasan pembentukan peraturan perundang-undangan dan segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum.

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah berdasar landasan ideologis Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan landasan konstitusional UUD 1945 sebagai hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.

Membicarakan pembentukan peraturan perundang-undangan akan terkait dengan suatu proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang keberadaannya dan kekuatan hukumnya mengikat sepanjang dibentuk berdasarkan kewenangannya. Dalam hal ini penjelasan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 memberikan pengertian bahwa yang dimaksudkan dengan "berdasarkan kewenangan" adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan ini dapat dibaca: "sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan<sup>7</sup> atau sebagaimana dimaksud merupakan jenis-jenis pembuatan peraturan-peraturan negara."<sup>8</sup>

Memahami Desa sebagai pusat kehidupan masyarakat tak dapat dipungkiri, bahwa Desa memiliki otonomi pengelolaan kekuasaan dalam wilayah berdasarkan kearifan lokal. Perkembangan pemerintahan negara berkeinginan mengatur pemerintahan

<sup>7</sup> Penjelasan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa yang dimaksudkan dengan "berdasarkan kewenangan" adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>8</sup> Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989, h. 1-2.

desa mendudukkan Desa sebagai bagian fundamental pemerintahan dalam konsep perkembangan ketatanegaraan Indonesia.

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa merupakan penyelenggara urusan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diselenggarakan oleh pemerintah desa dibantu perangkat Desa.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diharapkan dapat mendorong implementasi desa dalam pemerintahan negara Republik Indonesia, bahwa Pemerintahan Desa nampak memiliki kewenangan pemerintahan yang sebenarnya dan mandiri, artinya semua hal tidak bergantung pada pemerintahan daerah. Oleh karena itu kedudukan Pemerintahan Desa dalam perkembangan dinamika dan politik hukum nasional dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pemerintahan Desa memiliki landasan kedudukan menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 ditunjukkan, bahwa "Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota" dan "Desa dimaksud adalah dibentuk dalam sistem pemerintahan negara sebagaimana dimaksud Undang-Undang Dasar 1945".<sup>9</sup> Hal

ini menunjukkan perkembangan pemerintahan negara memandang perlu memperkuat Desa sebagai subyek pemerintahan dan mengatur pemerintahannya sendiri untuk memajukan pemerintahan kabupaten/kota.

Salah satu tujuan pengaturan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 antara lain adalah untuk "memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia" dan "membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab".

Pemerintahan dijalankan oleh lembaga yang berwenang mengelola dan mengatur jalannya sistem pemerintahan negara untuk mencapai tujuan negara. Pemerintahan desa merupakan kekuasaan politik lokal yang memiliki kedudukan penting mengingat mayoritas penduduk Indonesia tinggal di pedesaan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam sistem hukum nasional tidak terlepas dari politik hukum. Bagian substansial dari politik hukum terletak pada teknik-teknik perundang-undangan yang membutuhkan penguasaan-penguasaan bidang-bidang di dalam sistem hukum itu sendiri, sehingga menjadikan sebagai satu sistem.<sup>10</sup>

Sistem hukum sebagai kesatuan tata hukum bukan hanya semata-mata sebagai bentuk koordinasi, berdiri

<sup>9</sup>) Perhatikan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, beserta penjelasannya.

<sup>10</sup>) Satjipto Rahardjo, Op. Cit., h.351-353.



sejajar atau sederajat melainkan berkaitan dengan tata norma dalam tingkatan yang berbeda.

Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, menentukan bahwa: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Hukum yang dibentuk dan ditetapkan negara merupakan kesatuan hukum yang ditata sedemikian rupa sehingga dapat diketahui hubungan keterkaitannya satu hukum terhadap hukum-hukum lainnya dalam perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

Penataan hukum demikian ini disebut dengan istilah "tata hukum" atau *recht orde* (bahasa Belanda) sebagai kesatuan utuh tatanan hukum yang terikat dalam tata hukum yang tunduk pada jenis sistem hukum tertentu yang berlaku di suatu negara.

Hukum dalam "kehidupan"nya sangat bergantung pada perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat, atau secara keseluruhan dalam batas-batas tata hukum yang berlaku akan ditentukan oleh politik hukum negara untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai hukum tersebut melalui kehendak pemerintah berdasarkan tujuan negara dalam konstitusinya.

Politik hukum dalam pembangunan hukum nasional saat ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025. Pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Nasional (RPJMN) I Tahun 2005-2009,<sup>11</sup> memiliki arah kebijakan masih memandang perlu menyempurnakan atau pembenahan sistem dan politik hukum untuk memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum, dan kultur (budaya) hukum, antara lain "Menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarki perundang-undangan;".

Peraturan Desa merupakan wewenang Kepala Desa setelah dimusyawarahkan bersama dengan BPD dan BPD yang dimaksud merupakan representasi masyarakat desa, sebagaimana dimaksud Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, menyebutkan salah satu fungsi BPD adalah membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.

Memperhatikan kewenangan yang dimiliki Kepala Desa, maka Kepala Desa merupakan representasi pemerintah desa sebagai pemimpin masyarakat yang menyelenggarakan pemerintahan desa.<sup>12</sup> Akuntabilitas pejabat politik pada sebuah negara demokrasi terdapat pada konstituen pemilih, karena dipilih langsung oleh masyarakatnya, sebagaimana gambaran hubungan Kepala Desa dengan Camat tidak bersifat subordinasi.

<sup>11</sup>) Perhatikan Bab 9 Lampiran Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005.

<sup>12</sup>) Perhatikan ketentuan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, bahwa "Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa".

Hal ini dapat diperhatikan dari ketentuan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bahwa Kepala Desa memiliki kewajiban menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, BPD, dan masyarakat desa sebagai konstituennya.

Marcus Tullius Cicero (106-43 SM), filsuf Roma 20 abad yang lalu, menyatakan "*ubi societas ibi ius*" bahwa "*where there is society, there is law*" yang diterjemahkan dalam bahasa Indonesia menjadi "Dimana ada masyarakat disitu ada hukum" menunjukkan hukum tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat.

Keberadaan "negara hukum" pada umumnya merupakan pengertian negara hukum sebagai negara dimana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri.<sup>13</sup>

Dalam memandang hubungan manusia dan negara, A. Hamid S. Attamimi memandang perundang-undangan merupakan nilai dan kaedah hukum yang berlaku di masyarakat, juga fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan untuk mewujudkan kesejahteraan kehidupan masyarakatnya.<sup>14</sup>

Peraturan Desa merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan pemerintahan

desa untuk mengatur dan mengurus desa. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memuat secara khusus penjelasan mengenai Peraturan Desa. Peraturan Desa merupakan penjabaran berbagai kewenangan desa dengan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Desa dapat dipandang sebagai produk politik karena diproses secara demokratis dan partisipatif dengan mengikutsertakan masyarakat.

Dalam pemberian kewenangan menyusun regulasi membentuk Peraturan Desa merupakan konsekuensi logis dari posisi desa sebagai kesatuan masyarakat hukum dan Pemerintah Desa sebagai lembaga pemerintah. Kedudukan Peraturan Desa sebagai Peraturan Perundang-Undang yang dikenal dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Kedudukan Peraturan Desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan "hilang" pada penggantinya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Hal inilah penting untuk dikaji karena sebelumnya secara eksplisit Peraturan Desa sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang tingkatannya berada di bawah Peraturan Daerah, eksistensinya menjadi "..., Kepala Desa atau yang setingkat" pada ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

<sup>13)</sup> Bintang R. Saragih, Op. Cit., h. 11.

<sup>14)</sup> A. Hamid S. Attamimi I. Peranan Perundang-undangan Dalam Negara Republik Indonesia - Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Diperlukan Kehadirannya, Artikel pada Jurnal Justitia Et Pax, Universitas Atma Jaya - Yogyakarta, 1985, h. 5.

dalam kalimat pembuka ayat "Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh ...".

Jadi, apakah sebenarnya hanya "nama" produk hukum peraturan perundang-undangan yang disesuaikan, padahal jika membaca ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, selain Peraturan Desa juga terdapat Peraturan Kepala Desa. Selain itu peraturan Kepala Desa dimaksudkan ditempatkan sebagai peraturan pelaksanaan Peraturan Desa. Ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara yuridis normatif dipandang bertentangan dengan asas hierarki peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa. Selanjutnya pada ayat (11)-nya disebutkan bahwa Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris Desa.

Sedangkan teknik penyusunan Peraturan Desa<sup>15</sup> adalah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan secara khusus sebagai teknis lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan sebagaimana dimaksud pada Pasal 32 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 diatur dalam Peraturan Bupati/Wali kota.

Tentunya tidak hanya teknik penyusunan saja, karena selain itu harus juga memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana yang dimaksud Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu: (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.

Pada lembaga pembentuk Peraturan Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 ditentukan bahwa Peraturan Desa ditetapkan Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. Jika diperbandingkan dengan pembentukan Undang-Undang dan/atau Peraturan Daerah, terhadap pembentukan Peraturan Desa ada perbedaan peran dan istilah yang dipergunakan yang dapat dilihat pada tabel berikut:

<sup>15</sup> Ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014, menyebut teknis penyusunan Peraturan di Desa dan Keputusan Kepala Desa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

	Undang-Undang	Peraturan Daerah			Peraturan Desa
<b>Dibentuk oleh</b>	DPR	DPRD Provinsi	DPRD Kab/Kota	<b>ditetapkan</b>	Kepala Desa
<b>Dengan persetujuan bersama</b>	Presiden	Gubernur	Bupati/Wali kota	<b>setelah dibahas dan disepakati bersama</b>	BPD

Namun hal yang menarik, baik antara Undang-Undang dan/atau Peraturan Daerah, maupun Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-undangan. Jika demikian sesuai dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa yang dimaksud dengan 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.

Selain itu pengusulan Peraturan Desa ternyata menganut prinsip yang tidak berbeda dengan pola pembentukan Undang-Undang dan/atau Peraturan Daerah, yaitu berdasarkan ketentuan Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 Kepala Desa dapat mengajukan rancangan (Pasal 26 ayat (3) huruf b) atau BPD sebagai usulan rancangan Peraturan Desa (Pasal 62 huruf a).

Dengan demikian pembentukan Peraturan Desa sebagai Peraturan Perundang-undangan sebenarnya tidak berbeda dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan lainnya atau paling tidak adalah

sama dengan yang dimaksud Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pembentukan Peraturan Desa dimaksud diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa.

Memang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan pengetahuan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Keberadaan Undang-Undang ini diharapkan dapat mengarah dan menjadi pedoman ketertiban dalam bentuk dan format pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Namun demikian, sesuai *Stufentheorie* keberadaan peraturan perundang-undangan berdasarkan hierarkinya adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus selalu bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,<sup>16</sup>

<sup>16)</sup> Maria Farida Indriati Soepranto I, Op. Cit., h. 95-96.

sehingga jika memperhatikan hal ini dan dimasukkan pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka kedudukan Peraturan Desa adalah akan berada di bawah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hierarki Peraturan Perundang-undangan ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang terdiri atas: 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.

Hierarki Peraturan Perundang-undangan negara Republik Indonesia dalam perkembangan selalu memiliki perubahan akibat adanya perkembangan pemikiran terhadap peraturan perundang-undangan mulai dari yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950, Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan yang terakhir (yang berlaku saat ini) adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Hierarki atau tata susunan menunjukkan suatu tingkatan atau jenjang dari jenis peraturan perundang-undangan yang mengandung fungsi dan materi muatan yang berbeda,<sup>17</sup> sehingga peraturan perundang-

undangan sebagai peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang mengikat secara umum akan tersusun dalam suatu tatanan berjenjang dari bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hingga peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) menyebut hierarki pada Pasal 7 ayat (1) menunjukkan adanya kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan, berbeda dengan yang tidak tersusun sebagaimana terdapat pada ketentuan Pasal 8 ayat (1), sehingga ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menunjuk keberlakuan berdasarkan "... diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi ....".

Keberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan mendasarkan pada prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu menetapkan beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang berbasiskan "*hierarkhie struktural*" yang menjadi prinsip utama dalam sistem norma Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hierarki struktural menggambarkan hierarki susunan lembaga-lembaga negara/pemerintah yang berwenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Jika dikaitkan dengan Peraturan Desa,

<sup>17</sup>) Ibid., h. 80.

adanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 eksplisit diakui atau tidak telah mendudukkan Pemerintahan Desa sebagai penyelenggara(an)<sup>18</sup> urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh Kepala Desa dan BPD.

Sedangkan menurut sifatnya hierarki pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 apabila ditafsirkan secara gramatika, sistematis, dan *wet/rechtshistorische interpretatie* peraturan perundang-undangan, maka jenis dalam hierarki atau tata susunan jenis peraturan perundang-undangan tersebut menjadi tidak bersifat limitatif. Ketidaklimitatif-annya karena masih ada ketentuan lain pasal 8 ayat (1) dan kiranya Peraturan Desa memiliki kelayakan untuk duduk di bawah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## KESIMPULAN

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan akan menjadi sendi utama dalam pembentukan hukum di negara hukum. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum dalam sistem hukum nasional yang berdasarkan UUD 1945.

Kesatuan tata hukum mengharuskan pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya pembentukan yang lebih tinggi ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, sehingga dalam penerapannya sah (*valid*) adalah bersumber atau berdasar pada norma yang lebih tinggi.

Penataan hierarki peraturan perundang-undangan dipandang perlu dikaji kembali khususnya Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terhadap jenis peraturan perundang-undangan Peraturan Desa.

<sup>18)</sup> Perhatikan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

Attamimi, A. Hamid S., 1985, *Peranan Perundang-undangan Dalam Negara Republik Indonesia-Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Diperlukan Kehadirannya*, Artikel pada Jurnal *Justitia Et Pax*, Universitas Atma Jaya - Yogyakarta.

Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press-Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

Joeniarso, 1991, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta.

Kelsen, Hans, 1995, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Alih Bahasa "General Theory Of Law And State": Somardi, Rimdi Press.

Lubis, M. Solly, 1989, *Landasan Dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung.

Manan, Bagir, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, IND-Hill.Co., Jakarta.

....., 2004, *Teori dan Politik konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.

Mertokusumo, Sudikno, 2008, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.

Rahardjo, Satjipto, 1991, *Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Ranggawidjaja, Rosjidi, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.

Saragih, Bintan R., 1991, *Peranan DPR-GR periode 1965-1971 dalam Menegakkan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi Doktor pada Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung.

Seno Adji, Oemar, 1966, *Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, PT. Seruling Masa, Jakarta.

Soeprapto, Maria Farida Indriati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.

....., 2007, *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.

Syarif, Amiroeddin, 1987, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, Dan Teknik*

*Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta.

Tirtamulia, Tjondro, 2017, *Pembentukan Peraturan Pusat, Daerah, dan Desa*, Universitas Surabaya, Surabaya.

## **ARTIKEL, MAKALAH, DISERTASI**

Attamimi, A. Hamid S., 1985, *Peranan Perundang-undangan Dalam Negara Republik Indonesia-Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Diperlukan Kehadirannya*, Artikel pada Jurnal *Justitia Et Pax*, Universitas Atma Jaya - Yogyakarta.

....., 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV*, Disertasi Doktor pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, 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) 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5717).



Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199).

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036).