

**PENGUJIAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**(Skripsi)**

**MUHAMMAD HUSEN RIFAI**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2016**

## **ABSTRACT**

### **TESTING SYSTEM REGULATION OF THE VILLAGE OF REGULATION LEGISLATION INDONESIA**

**By**

**MUHAMMAD HUSEN RIFAI**

The regulation of the village is one of the types of legislation that is made by the head of the village along the BPD was made the basis for the Organization of the Government of the village. The village rules in the law number 12 of the year 2011 on the establishment of Regulations in lieu of law No. 10 of 2004 on the establishment of Regulations, no longer regulate expressly the position of village regulations in the hierarchy of legislation. The position in the hierarchy of legislation may determine the institution where the authorities conduct testing of the regulation of the village. Based on that problem, then through this study is expected to address issues related to testing of village regulations in the regulatory system regulation legislation Indonesia through a research using normative juridical (dogmatic research) the research done by an inventory and review legal documents and other papers. The results of this study indicate that by the authority possessed by the regent / mayor according to Law No. 6 of 2014 on the village and its implementing regulations, village rules can be tested through oversight mechanisms owned regent / mayor either through oversight preventive done by evaluation or referred to as "executive preview" or through the mechanism of supervision repressive performed in the process of clarifying or also known as "executive review", other than that in Paternity test BPD village regulations can be a channel between the community and district heads / mayors in testing village regulations.

**Keywords:** Testing, Village Regulation, Evaluation, Clarification.

## **ABSTRAK**

### **PENGUJIAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA**

**Oleh**

**MUHAMMAD HUSEN RIFAI**

Peraturan desa merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh kepala desa bersama badan pemusyawaratan desa yang dijadikan dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak lagi mengatur secara tegas kedudukan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kedudukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat menentukan lembaga mana yang berwenang melakukan pengujian peraturan desa. Didasarkan pada permasalahan itu, maka melalui penelitian ini diharapkan dapat menjawab permasalahan berkaitan dengan pengujian peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia melalui suatu penelitian dengan menggunakan metode yuridis normatif (dogmatic research) yaitu penelitian yang dilakukan dengan menginventaris dan mengkaji dokumen-dokumen hukum dan karya tulis lainnya. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh bupati/walikota menurut Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dan peraturan pelaksanaannya, peraturan desa dapat diuji melalui mekanisme pengawasan yang dimiliki bupati/walikota baik melalui pengawasan preventif yang dilakukan dengan cara evaluasi atau disebut sebagai “eksekutif preview” maupun melalui mekanisme pengawasan secara refresif yang dilakukan dalam proses klarifikasi atau disebut juga “eksekutif review”, selain itu dalam hal pengujian peraturan desa BPD dapat dijadikan saluran antara masyarakat dengan bupati/walikota dalam melakukan pengujian peraturan desa.

**Kata Kunci:** Pengujian, Peraturan Desa, Evaluasi, Klarifikasi.

**PENGUJIAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Oleh  
**MUHAMMAD HUSEN RIFAI**

Skripsi  
Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar  
**SARJANA HUKUM**

Pada

**Bagian Hukum Tata Negara  
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2016**

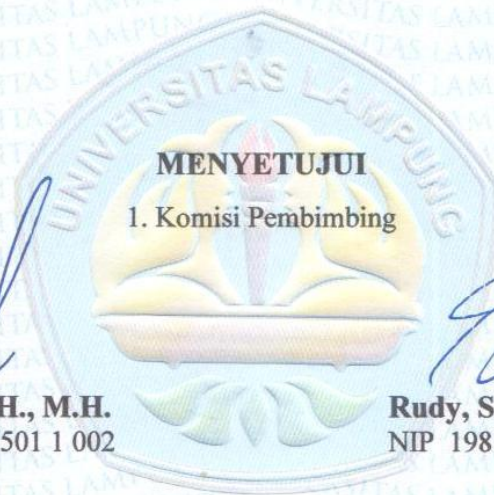
Judul Skripsi : **PENGUJIAN PERATURAN DESA DALAM  
SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
INDONESIA**

Nama Mahasiswa : **Muhammad Husen Rifai**

No. Pokok Mahasiswa : **1212011213**

Bagian : **Hukum Tata Negara**

Fakultas : **Hukum**



**Dr. Budiyo, S.H., M.H.**  
NIP 19741019 200501 1 002

**Rudy, S.H., LL.M., LL.D.**  
NIP 19810104 200312 1 001

2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara

**Rudy, S.H., LL.M., LL.D.**  
NIP 19810104 200312 1 001

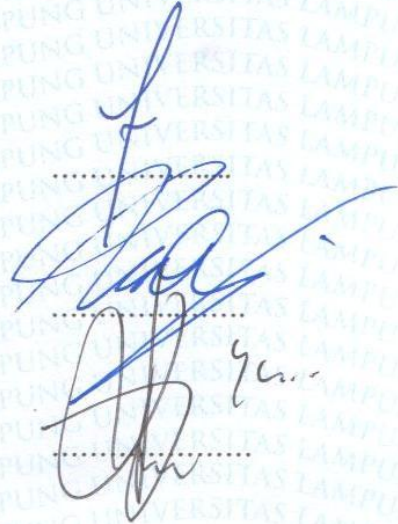
**MENGESAHKAN**

**1. Tim Penguji**

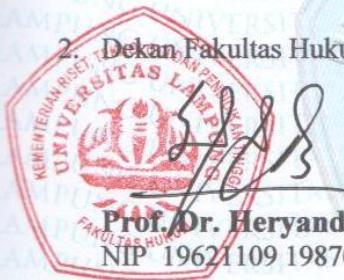
**Ketua : Dr. Budiyo, S.H., M.H.**

**Sekretaris/Anggota : Rudy, S.H., LL.M., LL.D.**

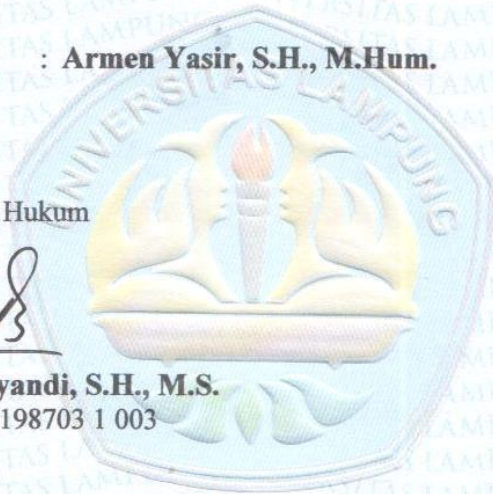
**Penguji Utama : Armen Yasir, S.H., M.Hum.**



**2. Dekan Fakultas Hukum**



**Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S.**  
NIP 19621109 198703 1 003



**Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 29 April 2016**

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya:

1. Bahwa skripsi dengan Judul “PENGUJIAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA” adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik dan hukum yang berlaku atau yang disebut plagiarisme;
2. Bahwa hak intelektual atas karya ilmiah ini, saya serahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidak benaran, saya bersedia menanggung akibat dari sanksi yang diberikan kepada saya, dan saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 29 April 2016

Pembuat Pernyataan



Muhammad Husen Rifai  
NPM. 1212011213

## **RIWAYAT HIDUP**

Penulis dilahirkan di Candra Kencana, Tulang Bawang Tengah pada tanggal 20 Juni 1992. Putra Kedua dari tiga bersaudara, dari pasangan Ayahanda Rustam Makmur dan Ibunda Rowiyah. Mengenyam pendidikan awal di Sekolah Dasar Negeri 03 Candra Kencana Tulang Bawang Tengah dan lulus pada tahun 2004. Penulis melanjutkan pendidikan di Sekolah Menengah Pertama Negeri 1 Mulya Asri, Tulang Bawang Tengah dan lulus tahun 2007. Pada tahun yang sama melanjutkan pendidikan di Sekolah Menengah Atas PGRI 1 Tumijajar, Tulang Bawang dan lulus tahun 2010. Setelah lulus sekolah menengah atas penulis bekerja di CV. Artha Prima Company, hingga diterima di Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SNMPTN) tahun 2012.

Selama menempuh studi penulis telah melaksanakan Kuliah Kerja Nyata (KKN) pada tahun 2015 di desa Ramsai Kecamatan Way Tuba Way kanan. Selama menjalani pendidikan, penulis aktif dalam organisasi internal, yaitu sebagai Anggota Korps Muda Bern Universitas Lampung, menjadi Kepala Bidang Syiar dan Media Forum Silaturahmi dan Studi Islam (FOSSI) Fakultas Hukum 2014-2015, menjadi Anggota Pusat Studi Bantuan Hukum (PSBH), dan menjadi Anggota Himpunan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung hingga penulis mendapat gelar sarjana.



## **MOTTO**

**“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri diatara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur’an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”**

*(QS An-Nisa Ayat 59)*

**“Belajar dengan penuh kesabaran, berjuang dengan penuh keyakinan, dan berbagi dengan keikhlasan.”**

*(Muhammad Susen Rifai)*

*Sebuah karya ini kupersembahkan untuk:*

*Kedua orang tuaku tersayang, yang senantiasa mendoakan dan mensupport segala cita-cita demi keberhasilanku kelak, dan untuk semua baik saudara sahabat dan rekan rekan yang selama ini mendoakan dan member semangat.*

*Serta untuk Almamater tercinta Fakultas Hukum Universitas Lampung.*

## SANWACANA

Assalamualaykum Wr Wb.

Segala puji hanyalah milik Allah, Tuhan semesta alam, yang Maha Agung, dan menjadikan apapun yang ada di bumi dan dilangit atas kehendak-Nya. Shalawat teriring salam tak lupa saya haturkan kepada Baginda Nabi Besar Muhammad SAW, sebagai suri tauladan terbaik, dan semoga syafaat beliau dapat menyelamatkan para hambanya diyaumul akhir nanti, amin.

Sebuah penghantar dan persembahan bagi tiap-tiap orang telah banyak memberikan inspirasi, bantuan tenaga dan pikiran dalam penyelesaian tulisan tentang “PENGUJIAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA” sehingga penulis pada akhirnya mampu menyelesaikan dan merasakan keberhasilan yang membuat dirinya kini merasa bangga dan bahagia. Seberapapun kalimat yang ditulis ini takkan mampu mewakili ungkapan haru yang sebenarnya, namun tak ada cara lain selain mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Dr. Budiyo, S.H.,M.H. selaku Dosen Pembimbing I yang telah meluangkan waktu dan pikiran serta telah menyumbangkan ilmu, motivasi, dan nasihat kepada peneliti sehingga penulis bersemangat dalam meneliti dan menyelesaikan skripsi ini;
2. Bapak Rudy, S.H.,LL.M.,LL.D., selaku Dosen Pembimbing II dan Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan bimbingan, motivasi, nasihat, dan mengajarkan kedisiplinan kepada peneliti dalam menyelesaikan skripsi ini;

3. Bapak Armen Yasir, S.H.,M.Hum. selaku Pembahas I yang telah memberikan masukan-masukan yang berharga demi layaknya skripsi ini sehingga dapat dibaca dan digunakan bagi orang-orang yang membutuhkan;
4. Bapak Ahmad Saleh, S.H.,M.H. selaku Pembahas II dan dosen peneliti yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat serta masukan-masukan guna layaknya skripsi ini;
5. Bapak Dr M. Fakhri, S.H.,M.H. selaku dosen yang telah membantu dan mengarahkan penulis dalam menempuh kuliah;
6. Dosen-Dosen Bagian Hukum Tata Negara, ibu Dr. Yusnani Hazim Zum, S.H.,M.Hum., bapak Muhtadi, S.H.,M.H., ibu Martha Riananda, S.H., M.H., ibu Siti Khoiriyah, S.H.,M.H., bapak Iwan Satriawan, S.H.,M.H., bapak Ade Arif Firmansyah, S.H.,M.H., selaku dosen yang memberikan ilmu bermanfaat selama perkuliahan serta kritikan dan masukan untuk selesainya skripsi ini.;
7. Dosen-Dosen Fakultas Hukum yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang telah memberikan ilmu selama perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Lampung;
8. Bapak Herman Artha dan Ibu Munyati yang selama ini tiada lelahnya membantu, mendukung, menasehati dan mengajarkan pengalamannya kepada penulis hingga penulis dapat berkuliah di Fakultas Hukum UNILA;
9. Pak Marjiyono, S.Pd., Pak Sujarwo, Mas Pendi, Mas Nur, yang telah menjadi bapak dan teman diskusi bagi penulis selama penulisan skripsi ini;
10. Keluarga besar Himpunan Mahasiswa Hukum Tata Negara (HIMA HTN) Fakultas Hukum Universitas Lampung, Utia Meylina, Dewi Nurhalimah,

Shabrina Dulia Firda, James Reinaldo, Pipin Lestari, Deka Nanda Prakoso, Ratna Sari, Sumaindra, Anastsya Resti, Reza, Edius Pratama, Haves Annamir, Ridwan Saleh, Rudy Wijaya, Suhendri, Afrintina, Sarinah, Tia Nurhawa (semoga ade saya yang satu ini cepet nyusul skripsinya dan sukses selalu), Hendi, Roizal yang telah memberikan makna kebersamaan, kekompakan, dan kesemangatan dalam meraih kesuksesan;

11. Sahabat Forum Silaturahmi dan Studi Islam (FOSSI) Fakultas Hukum Universitas Lampung, Riky Farizal, Sutiadi, Nurhidayat, Alfon, Diaz Albar Novandi, terimakasih atas segala bantuannya hingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini dan terimakasih atas ukhuwah, ghiroh, kekompakan dan pengalaman organisasi yang diberikan semoga dapat membawa manfaat dunia dan akhirat;
12. Keluarga KKN desa Ramsai Kecamatan Way Tuba Kabupaten Way Kanan, Christina Sidauruk (Kitin), Dafista Fidel, Fajar, Theresia Suparmi, Puspita (Vi), Bimbi, terimakasih atas pengalaman, kekocakaan dan rasa kekeluargaan yang diberikan kepada penulis sehingga kita tetap bersilaturahmi hingga saat ini;
13. Sahabat-sahabat seperjuangan, Mutia, Shinta Bella, Listari, Heni, Hikmah, Yulinda, Tiara, Rahma, Deni, Yapiter, Fiona, Made, dan sahabat-sahabat yang lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu, semoga sukses menyertai kita semua;
14. Rekan-rekan PES, Mas Adi Eka Nugraha, Obi, Rezi, koko Rido, Oglando, Risky, Riky, Oky, yang selalu bersama di depan layar kaca dan selalu menyemangati agar cepat nyusun skripsi;

15. Babaturan Budak Sunda, Riky Bagus Imawan S.Kom, Iman Santoso (Bonjol), Nana Sutrisna, Heri Gunawan yang selalu membantu dan meminjamkan laptop serta LCD semoga kita selalu kompak dan sukses dengan jalan masing-masing;
  16. Teman sefakultas hukum khususnya Eka Agustiana yang membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi;
  17. Seluruh staf dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah membantu proses akademik penulis hingga selesainya skripsi ini;
  18. Almamaterku tercinta Fakultas Hukum Universitas Lampung;
  19. Semua pihak yang tidak dapat peneliti sebutkan satu per satu yang telah membantu penulis selama kuliah dan selama proses penyelesaian skripsi ini;
- Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan Rahmat dan Karunianya kepada Bapak, Ibu serta rekan-rekan semua. Sangat penulis sadari bahwa berakhirnya masa studi ini adalah awal untuk menapaki tangga yang lebih tinggi lagi. Sedikit harapan semoga karya ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua. Aamiin.

Bandar Lampung, 30 April 2016  
Penulis

**Muhammad Husen Rifai**

## DAFTAR ISI

Halaman

<b>COVER</b>	
<b>ABSTRAK</b>	
<b>COVER DALAM</b>	
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b>	
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b>	
<b>RIWAYAT HIDUP</b>	
<b>MOTTO</b>	
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b>	
<b>SANWACANA</b>	
<b>DAFTAR ISI</b>	
<b>DAFTAR DIAGRAM</b>	
<b>DAFTAR BAGAN</b>	
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	6
1.3 RuangLingkupPenelitian .....	6
1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7
1.4.1 Tujuan Penelitian.....	7
1.4.2 Kegunaan Penelitian.....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Negara Hukum .....	9
2.1.1 Konsepsi Negara Hukum .....	9
2.1.2 Norma dan Asas-Asas Hukum .....	14
2.2 Peraturan Perundang-Undangan.....	18
2.2.1 Hierarki Perundang-Undangan.....	18
2.2.2 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	21
2.2.3 Fungsi Peraturan Perundang-Undangan.....	23
2.3 Teori Kewenangan .....	27
2.4 Jenis Pengujian Peraturan Perundang-Undangan.....	29
2.5 Desa Dalam Ragam Peraturan Perundang-Undangan.....	32

### **BAB III METODELOGI PENELITIAN**

3.1 Jenis Penelitian .....	36
3.2 Pendekatan Masalah .....	36
3.3 Sumber Data .....	37
3.4 Metode Pengumpulan Data .....	38
3.5 Metode Pengolahan Data .....	38
3.6 Analisis Data .....	39

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

4.1 Mekanisme Pembentukan Peraturan Desa .....	40
4.2 Batu Uji Peraturan Desa Dalam Sistem Peraturan Perundang- Undangan Indonesia .....	47
4.3 Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Pengujian Peraturan Desa Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia .....	51
4.4 Kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan <i>Judicial Review</i> Terhadap Peraturan Desa Dalam Sistem Peraturan Perundang- Undangan Indonesia .....	64
4.5 Peran BPD Dalam Pengujian Peraturan Desa .....	73

### **BAB V PENUTUP**

5.1 Simpulan .....	80
5.2 Saran .....	81

### **DAFTAR PUSTAKA**



## **DAFTAR DIAGRAM**

Diagram 2.1.2 .Tentang kualifikasi Norma hukum .....	15
--	----

## DAFTAR BAGAN

	Halaman
Bagan 3.1Proses Pembentukan Peraturan Desa .....	47
Bagan 3.3.2aProses evaluasi menurut Permendagri No 111 Tahun 2014 .....	58
Bagan 3.3.2bProses Klarifikasi menurut Permendagri No 111 Tahun 2014 .....	60
Bagan 3.3.2aProses pengawasanpemerintah daerah kabupaten menurut UU No 6 Tahun 2014 Permendagri No 111 Tahun 2014 .....	63
Bagan 4.5Peran BPD dalamPengujianPeraturanDesa .....	78

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NKRI 1945) menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Bunyi Pasal 1 ayat (3) tersebut merupakan kehendak rakyat (*volonte generale*) tertinggi bangsa Indonesia yang dijadikan hukum dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, selain itu prinsip Indonesia sebagai negara hukum mengandung arti bahwa hukum merupakan pilar utama dalam menggerakkan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara untuk mencapai cita-cita negara. Cita-cita bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Tujuan Negara Indonesia selanjutnya tertuang dalam alenia keempat pembukaan UUD NKRI 1945 yang meliputi:

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011, hlm. 17.

Sebagai negara hukum, maka segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, kenegaraan, dan segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya harus berdasarkan atas hukum<sup>2</sup> yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Salah satu pilar untuk mewujudkan negara hukum yaitu dengan membentuk peraturan perundangan-undangan dan penataan kelembagaan negara, oleh karena itu peranan peraturan perundang-undangan dalam konteks negara hukum tersebut menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat berupa undang-undang, di daerah berupa peraturan daerah, dan di tingkat desa berupa peraturan desa. Bahkan untuk menjamin agar setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat dapat selaras dan sejalan dengan undang-undang dasar maka diaturlah dalam UUD NKRI 1945 yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan untuk melaksanakan pengujian peraturan perundang-undangan.

Kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan bertujuan untuk menjaga dan memastikan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan berdasar pada peraturan perundang-undangan sebagai dasar untuk melaksanakan aktivitas pemerintahan agar selalu selaras dan sejalan dengan UUD NKRI 1945. Oleh karena itu, dalam UUD NKRI 1945, mengenai kewenangan dan tugas untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibebankan pada 2 (dua) lembaga negara. Dua lembaga negara itu yaitu Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang memiliki tugas dan kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, dan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian

---

<sup>2</sup> Rudy, *Konstitusionalisme Indonesia, Buku I Dasar Dan Teori*, Bandar Lampung: PKPPU FH UNILA, 2013, hlm. 11.

peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Peraturan desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Badan Pemusyawaratan Desa (BPD) atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya, merupakan sarana sekaligus sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa juga merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Keberadaan desa sendiri saat ini diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU No 6 Tahun 2014). Lahirnya UU No 6 Tahun 2014 juga mengatur tentang kedudukan dan jenis desa; penataan desa; kewenangan desa; penyelenggaraan pemerintahan desa; hak dan kewajiban desa dan masyarakat desa; keuangan desa dan aset desa; serta pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan.

Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 (PP No 43 Tahun 2014) tentang Peraturan Pelaksana UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 83 menegaskan bahwa, rancangan peraturan desa diprakarsai oleh pemerintahan desa. Sementara BPD dapat mengusulkan rancangan peraturan desa kepada pemerintahan desa. Rancangan peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa untuk mendapatkan masukan,<sup>3</sup> Selanjutnya rancangan peraturan desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan BPD kepada kepala desa untuk ditetapkan menjadi peraturan desa paling lambat tujuh hari dihitung sejak tanggal kesepakatan. Peraturan desa dinyatakan berlaku dan

---

<sup>3</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa "Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga era Reformasi"*, Malang: Setara Press, 2015, hlm. 260.

mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan dalam lembaran desa dan berita desa oleh sekretaris desa.<sup>4</sup>

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU No 12 Tahun 2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1) terdapat ketentuan yaitu:

jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 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.

Ketentuan hukum peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) di atas tidak lagi mengatur secara jelas perihal peraturan desa dan kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Pembentuk peraturan desa yaitu pemerintah desa (Kepala Desa dan perangkat desa) dan BPD perlu memahami dan mengerti semua peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memiliki keterkaitan dengan materi muatan yang akan diatur dalam peraturan desa tersebut. Akan tetapi, mengingat masih sangat rendah kapasitas dan kemampuan berdasarkan tingkat pendidikan dari Pemerintah Desa (kepala Desa dan perangkat desa) dan BPD akan menjadi permasalahan tersendiri dalam pembentukan peraturan desa.

Rendahnya syarat pendidikan yang dipersyaratkan untuk menjadi perangkat desa karena untuk menjadi sekretaris desa yaitu dengan persyaratan paling rendah berpendidikan setingkat sekolah menengah umum (SMU/SMA)

---

<sup>4</sup>*Ibid.*

pada Pasal 65 ayat (1) PP No 43 Tahun 2014. Sementara untuk kepala desa hanya dipersyaratkan berpendidikan paling rendah sekolah lanjut tingkat pertama (SLTP) berdasarkan Pasal 21 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa (Permendagri No 112 Tahun 2014) dan untuk menjadi anggota BPD dipersyaratkan berpendidikan paling rendah SLTP. Oleh karena itu, sangat mungkin peraturan desa yang dibuat oleh pemerintah desa dan BPD tidak harmonis, tidak sesuai, atau bahkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga proses pengujian peraturan desa menjadi suatu hal yang sangat penting dilakukan, untuk mengharmoniskan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum selain itu pengujian terhadap peraturan desa untuk melindungi masyarakat dari kesewenang-weneangan penguasa dan untuk melindungi hak dari masyarakat desa. Guna menjamin dan memastikan pembentukan peraturan desa tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum maka sangat diperlukan pengujian terhadap peraturan desa.

Peraturan desa yang rentan mengalami disharmonisasi dengan peraturan di atasnya dan bertentangan dengan kepentingan umum sangat perlu dilakukan pengujian tetapi lembaga mana yang berwenang yang dapat melakukan pengujian terhadap peraturan desa. Jika melihat ketentuan hukum yang termuat pada Pasal 24A UUD NKRI 1945:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”

Maka ketentuan hukum Pasal 24A telah memberikan kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan

termasuk peraturan desa tetapi dengan jumlah desa yang ada di Provinsi Lampung saja pada tahun 2014 berjumlah kurang lebih 2.632 desa<sup>5</sup> dan di Indonesia ada sekitar 75.000 desa, Dengan kondisi tersebut jelas menjadi beban yang berat jika pengujian peraturan desa menjadi kewenang dari Mahkamah Agung.

Berdasarkan paparan latar belakang di atas maka Penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengujian Peraturan Desa dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, peneliti merumuskan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu Bagaimana pengujian peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia?

## **1.3 Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini adalah penelitian hukum tata negara pada umumnya, yang membahas mengenai pengujian peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan. Penelitian ini dilakukan dengan menginventarisir berbagai sumber kajian dari buku, jurnal, artikel, dan berbagai karya tulis lainnya yang kemudian menuju kepada pengujian peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan.

---

<sup>5</sup><http://lampung.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/4> di akses pada 27/01/2016.



## **1.4 Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dalam rangka menambah ilmu pengetahuan ketatanegaraan dan khususnya bertujuan untuk mengetahui pengujian peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia.

### **1.4.2. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini adalah:

a. Kegunaan teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam hukum tata negara, memberikan sumbangan pemikiran dan pengembangan ilmu hukum yaitu hukum tata negara, khususnya dalam memahami pengujian peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan.

b. Kegunaan praktis

Kegunaan praktis dalam penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan pengambilan kebijakan tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengujian peraturan desa.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dipakai sebagai bahan referensi bagi pihak-pihak yang akan melakukan penelitian sejenis dalam skala yang lebih luas.

3. Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi dan pembendaharaan perpustakaan yang diharapkan berguna bagi mahasiswa dan mereka yang ingin mengetahui dan meneliti lebih jauh tentang masalah ini.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Negara Hukum**

##### **2.1.1 Konsepsi Negara Hukum**

Konsepsi negara hukum berakar dari paham teori kedaulatan hukum<sup>6</sup> yang berpandangan bahwa, hukum merupakan kedaulatan tertinggi di suatu negara, jadi segala tindakan atau segala sesuatu yang dilakukan haruslah didasarkan pada hukum itu sendiri, hal itu senada dengan pendapat H.W.R Wade<sup>7</sup> yang menulis mengenai negara hukum, menurutnya dalam negara hukum segala sesuatu harus dapat dilakukan menurut hukum. Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah. Pemikiran tentang negara hukum telah ada sejak dahulu bahkan sebelum ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan itu sendiri. Sejalan dengan konteks tersebut mengutip pendapat Aristoteles<sup>8</sup> yang

---

<sup>6</sup> Teori negara hukum menyatakan bahwa yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara ialah Hukum, karena itu baik raja, penguasa, dan rakyat, serta negara sendiri tunduk terhadap hukum. Hugo Karabe sebagai seorang ahli yang mempelopori aliran ini berpendapat bahwa negara sudah seharusnya negara hukum (*rechtstaat*) dan setiap tindakan negara haruslah didasarkan pada hukum atau harus di pertanggungjawabkan pada hukum, dikutip dari Zulfikri Sulaiman dalam Rudy, *Konstitusionalisme.. Op., Cit.*, hlm. 7.

<sup>7</sup>Menurut H.W.R. dalam Green Mind Community, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009. Hlm. 43.

<sup>8</sup>Aristoteles adalah murid terbesar daripada Plato, ia pencipta ajaran religisme dan Ia juga dikenal sebagai bapak Republik.

dikutip oleh Brian Z Tamanaha<sup>9</sup> berpendapat bahwa hakim dalam memutus perkara haruslah berdasarkan hukum:

*“Those Who sit in judgment judge of thing present, towards which they are affected by love, hatred, or, some Kind of cupidity; wherefore their judgment is perverted”.*

Melihat pendapat di atas dapat kita ketahui bahwa pemikiran tentang negara hukum telah ada jauh sebelum masehi atau pada masa Yunani kuno.

Konsep tentang negara hukum secara garis besar di Eropa dikenal dengan istilah *Rule of law* dan *Rechtstaat*. *Rule of law* merupakan konsep negara hukum yang berkembang dalam tradisi *Anglo Saxon* sedangkan *Rechtstaat* merupakan konsep negara hukum yang berkembang dalam tradisi Eropa kontinental atau tradisi *civil law*, salah satu ahli yang sering dirujuk ketika membicarakan topik negara hukum (*Rechtstaat*) dalam tradisi Eropa Kontinental adalah Friedrich Julius Stahl<sup>10</sup>. Pandangannya tentang *Rechtstaat* merupakan perbaikan dari pandangan Immanuel Kant. Konsepsi negara hukum menurut Immanuel Kant dalam bukunya *Metaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai paham hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *Recht* dan *Staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan

---

<sup>9</sup> Rudy, *Konstitusionalisme*, *Op., Cit.*, hlm. 8.

<sup>10</sup>F.J. Stahl (Sarjana Jerman) dalam karyanya. *Staat and Rechtslehre II, 1878*, Pengertian negara hukum sebagai berikut: negara haruslah menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga daya pendorong dari pada perkembangan jaman ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan dan batasan kegiatannya bagaimana lingkungan kebebasan tidak dapat ditembus. Green Mind Community, *Teori dan Politik*, *Op., Cit.*, hlm. 37.

masyarakat.<sup>11</sup> Sementara itu dari ranah tradisi hukum *common law, rule of law* mulai dikenal setelah A.V. Decey menerbitkan bukunya yang berjudul *Introduction to Study of The Law of The Constitution*. Dalam konteks ini menurut Phillipus M. Hadjon menjelaskan bahwa antara konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* memang terdapat perbedaan.

Konsep *Rechtstaat* lahir dari perjuangan menentang *absolutisme* sehingga bersifat revolusioner yang bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law system* atau *modern norm law* dengan karakteristik administratif. Sebaliknya *the rule of law* berkembang secara evolusioner dan bertumpu pada *common law system* atau hukum masyarakat awam yang bertumpu pada putusan pengadilan.<sup>12</sup> Sejalan dengan hal tersebut menurut para pakar *comparative law* tidak lagi hanya membedakan adanya dua unsur sistem hukum di dunia, yaitu *common law system* yang didominasi hukum tertulis dan *precedent* (putusan pengadilan terdahulu), dan kedua *civil law* yang didominasi oleh hukum perundang-undangan, melainkan dewasa ini sudah dikenal perbedaan sistem hukum yang lebih variatif. Salah satunya perbedaan sebagai berikut:

- a. *Civil law*, berlaku di benua eropa dan di negara-negara mantan jajahannya.
- b. *Common law*, berlaku di Inggris, Amerika Serikat dan negara-negara berbahasa Inggris.
- c. *Customary law*, berlaku di beberapa negara Afrika, Cina, dan India.
- d. *Moeslim law*, di negara-negara muslim terutama di Timur Tengah.
- e. *Mixed system*, di Indonesia salah satunya, dimana berlaku sistem hukum perundang-undangan, hukum adat, dan hukum Islam.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu. hlm.72.

<sup>13</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Termasuk Interpretasi Undang-Undang*. Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 203-204.

Bekenaan dengan hal tersebut ciri dari konsep negara hukum itu sendiri ditentukan dari sistem<sup>14</sup> hukum yang digunakan oleh suatu negara.

Negara dapat dikatakan sebagai negara hukum ketika suatu negara memenuhi unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam konsep negara hukum, unsur tersebut diantaranya yaitu: satu negara sebagai pelindung adanya jaminan hak asasi manusia; dua adanya supremasi aturan-aturan hukum; selanjutnya kedudukan yang sama di dalam hukum (*Similia Similius* atau *equality before of the law*<sup>15</sup>); setelah itu adanya pemisahan kekuasaan<sup>16</sup>(*scheiding van machten*); dan adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Unsur-unsur tersebut senada dengan beberapa pendapat seperti yang dikemukakan F.J Stahl<sup>17</sup>, A.V. Dicey<sup>18</sup>, Bitan R. Saragih<sup>19</sup>, dan Sri Soemantri sehingga dalam

---

<sup>14</sup> Menurut Anatol Rapoport (1966, 1963) adalah seperangkat entitas yang saling berkaitan yang dikoneksikan oleh perilaku dan sejarah. Secara sefesifik, ia menyatakan bahwa suatu sistem harus memenuhi kriteria diantaranya: 1) Orang dapat menentukan spesifikasi elmen-elmen yang dapat diidentifikasi;2) sebagian dari elmen-elmen itu, orang dapat menentukan spesifikasi hubungan-hubungan yang dapat di Identifikasi; 3) hubungan-hubungan tertentu berimplikasi terhadap orang lain; 4) jaringan hubungan tertentu pada waktu tertentu berimplikasi terhadap suatu jaringan lain . Kacung Marjinal, J.T. Ishinyama, M.Breurning (Editor), *Ilmu Politik, Dalam Paradigma Abad Ke-21*. Jilid 1, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm. 114.

<sup>15</sup>Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara. B. Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm.124-125.

<sup>16</sup> John Locke mengemukakan bahwa untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipisahkan ke dalam tiga bagian , yaitu kedalam kekuasaan legislatif (*Legislative Power*), kekuasaan eksekutif (*Eksekutive Power*), dan kekuasaan federatif (*Federative Power*). Irfan Fahrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: PT. Alumni, 2004. Hal 138. Sedangkan menurut Montesquie prinsip pemisahan kekuasaan negara dalam bukunya *L'espirit des lois*, menghendaki pemisahan kekuasaan negara kedalam tiga bidang pokok teori ini sering disebut *Trias Politica*, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Hasan Zaini Z, dalam Sirajuddin , Zulkarnain, *Komisi yudisial dan Eksaminasi Publik*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 23.

<sup>17</sup>Menurut F.J. Stahl dalam bukunya, *Philosophie des Rechts* ,menyebutkan unsur-unsur negara hukum adalah: 1) Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia; 2) Adanya pembagian

perkembangan sejarah negara hukum, negara tidak lagi hanya sebagai sebatas menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, mulai bergeser dan ditambah menjadi kewajiban dari negara untuk terlibat dalam membantu meningkatkan kesejahteraan umum atau sebagai negara kesejahteraan (*welfarestate*).<sup>20</sup> Pada negara hukum yang demikian, harus dijadikan jaminan bahwa hukum harus dibangun dan ditegakan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip-prinsip supremasi hukum dan kedaulatan itu sendiri pada pokoknya berasal pada kedaulatan rakyat. Oleh karena itu negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan berdasarkan demokrasi<sup>21</sup> dan kedaulatan rakyat<sup>22</sup>.

---

kekuasaan; 3) Pemerintah harus berdasarkan peraturan-peraturan hukum; 4) Adanya peradilan administrasi. *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>18</sup> *Introduction to Study of The Law of The Constitution* Decey menyebutkan unsur-unsur *rule of law* mencakup: 1) Supremasi aturan-aturan hukum (*Supremasi of law*); 2) Kedudukan hukum yang sama di depan hukum (*Equality before the Law*); 3) Terjaminnya hak hak manusia oleh undang-undang serta keputusan- keputusan; 4) Peradilan yang bebas dan tidak memihak. Dalam <sup>18</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006, hlm. 58.

<sup>19</sup> Menurut Moh. Kusnardi dan Bitan R. Saragih menyatakan bahwa ciri-ciri khas negara hukum ialah: 1) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; 2) peradilan yang bebas dari pengaruh suatu kekuasaan ataupun kekuatan lain dan tidak memihak, terakhir legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuk. Lihat dalam Rudy, *Konstitusionalisme., Op., Cit.*, hlm. 12.

<sup>20</sup> Tim pengajar HTN, Rudy (Editor), *Hukum Tata Negara*, Bandar Lampung: Justice Publisier, 2014, hlm. 84.

<sup>21</sup> Demokrasi menurut asal kata berarti “rakyat yang berdaulat” atau “*Government or Rule of The people*” jadi inti dari demokrasi adalah kedaulatan rakyat. Lihat dalam Taufiqurrohmah Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Jakarta: Kencana, 2011, hlm.169.

<sup>22</sup> Pelopor utama ajaran kedaulatan rakyat adalah J.J. Rousseau yang menemukan suatu teori perjanjian dan kekuasaan dalam karyanya *The Social Contract* (1762) menurutnya manusia itu berdaulat penuh atas dirinya, Ia memiliki hak-hak lahir dari dan atas dirinya sendiri. Kedaulatan orang yang satu tidak kurang tetapi juga tidaklah lebih dari yang lain dalam situasi seperti itu tidak akan mungkin ada kemajuan. Maka manusia itu serentak bersama-sama menyerahkan kedaulatannya masing-masing kepada masyarakat, lalu pelaksana perintah-perintah ialah negaradan pemerintahan. Penyerahan itu disertai dengan suatu syarat: ia berhak turut serta untuk menyusun kemauan umum, *volunte generale*, yang akan dijadikan kemauan negara. Sodikin, *Hukum Pemilu, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Bekasi: Gratama Publisng, 2014, hlm. 12-13.

### 2.1.2 Norma dan Asas-Asas Hukum

Norma atau kaedah merupakan pelebagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah, selanjutnya pengertian norma hukum menurut Hans Kelsen adalah aturan, pola, atau standar yang perlu diikuti. Norma hukum pada hakikatnya juga merupakan unsur pokok dalam peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup> Menurut Sudikno Mertokusumo, norma hukum adalah kaidah hukum lazimnya diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi atau dalam arti sempit kaidah hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkret.<sup>24</sup>

Apabila ditinjau dari segi etimologinya, kata norma itu sendiri berasal dari bahasa latin berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Sedangkan kaedah berasal dari bahasa Arab yaitu *qo'idah* yang berarti ukuran atau nilai pengukur.<sup>25</sup>

Kemudian dijelaskan bahwa fungsi norma hukum, adalah:

- a. memerintah
- b. melarang
- c. menguasai
- d. membolehkan
- e. menyimpang dari ketentuan.

---

<sup>23</sup>Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundangan Yang Baik "Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: PT RajaGrafindo, 2011, hlm. 21.

<sup>24</sup>Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Libert, 2006, hlm. 11.

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Prihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 1.



Lebih lanjut norma hukum dilihat dari fungsinya, maka fungsi norma hukum adalah untuk melindungi kepentingan manusia atau kelompok manusia sedangkan tujuan norma hukum tidak lain adalah ketertiban masyarakat. Dari tujuannya, norma hukum itu tertuju kepada cita perdamaian antar pribadi. Dalam keadaan damai selalu terdapat “*orde en rust*”, *orde* menyangkut ketertiban dan keamanan, sedangkan *rust* berkenaan dengan ketentraman dan ketenangan. Keadaan damai yang menjadi tujuan akhir norma hukum terletak pada keseimbangan antara *orde* dan *rust*, yaitu antara dimensi lahiriah dan batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman, antara keamanan dan ketenangan.<sup>26</sup>

Philipus M.Hadjon membuat kualifikasi norma hukum sebagai berikut ini.

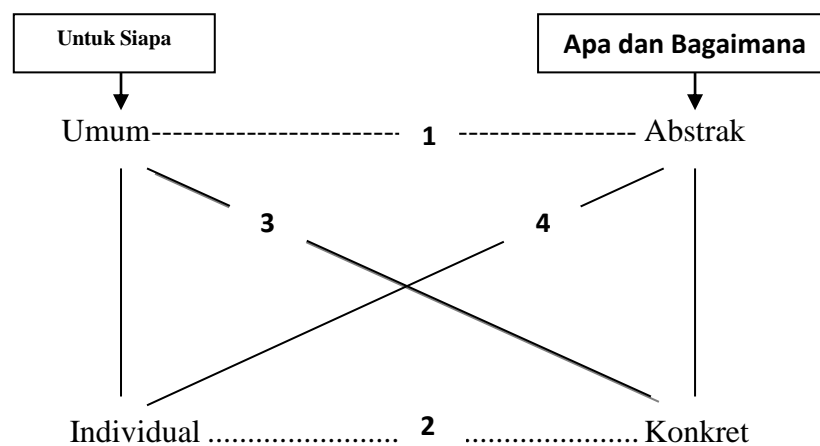


Diagram 2.1.2 .Tentang kualifikasi norma hukum

Berdasarkan skema di atas, menghasilkan sifat norma hukum, yaitu:

1. Norma umum abstrak misalnya undang-undang.
2. Norma individual konkret misalnya keputusan tata usaha negara.
3. Norma umum konkret misalnya rambu-rambu lalu lintas yang dipasang di tempat tertentu.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

4. Norma individual abstrak misalnya izin gangguan.<sup>27</sup>

Kontrol atau pengawasan dapat dilakukan melalui apa yang disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum terhadap berbagai bentuk norma hukum tersebut di atas. Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, dan atau melalui kontrol hukum. Kontrol politik dilakukan oleh lembaga politik, misalnya oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Demikian pula, apabila upaya kontrol terhadap norma hukum dimaksud dapat pula dilakukan oleh lembaga administratif yang menjalankan fungsi “*bestur*” di bidang eksekutif. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif inilah yang dapat kita sebut sebagai “*executive review*”. Sementara itu, kontrol terhadap norma hukum tersebut dinamakan “*judicial control*” atau “*judicial review*” jika mekanismenya dilakukan pengadilan.<sup>28</sup>

Asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif yang dikemukakan dengan mencari sifat-sifat umum dari peraturan yang konkret tersebut. Fungsi ilmu hukum adalah mencari asas hukum ini dalam hukum positif.<sup>29</sup>

Asas-asas hukum dapat dibedakan pada dua tingkatan, yaitu asas-asas hukum umum dan asas-asas hukum khusus. Asas-asas hukum umum ini

---

<sup>27</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011, hlm 132.

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Prihal Undang., Op., Cit*, hlm.5.

<sup>29</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi., Loc., Cit.*, hlm. 132.

berlaku umum pada seluruh bidang hukum dan biasanya merupakan asas tentang perundang-undangan. Asas-asas atau prinsip-prinsip hukum umum yang harus diperhatikan dalam membuat peraturan perundang-undangan yaitu:<sup>30</sup>

1. Asas *lex superior derogate legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatan dan hirarkinya akan didahulukan berlakunya dari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan sebaliknya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Asas *lex specialis derogat legi generali*, yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus didahulukan berlakunya dari peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.
3. Asas *lex posterior derogate legi priori*, yaitu undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu.
4. Asas *lex neminem cogit ad impossibilia*, yaitu undang-undang tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin.
5. Asas *lex perfecta*, yaitu undang-undang tidak hanya melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal.
6. Asas *non retroactive*, yaitu undang-undang tidak dimaksudkan berlaku surut.

Asas hukum khusus ialah asas hukum berlaku khusus pada bidang tertentu, misalnya asas hukum dalam bidang hukum perdata, hukum pidana.

Contohnya yaitu:

- a. Bidang hukum perdata: asas *pacta sunt servanda*, asas konsensualitaas dan sebagainya.
- b. Bidang hukum pidana: asas *presumption of innocence*, asas *nullum delictum nulla poena sine praeveae lege poenele*.

---

<sup>30</sup>Wahyo Sasongko, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Bandarlampung: UNILA, 2011, hlm. 28-29.

Sehubungan dengan asas bukan norma konkrit, maka antara asas dan norma dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, sedangkan norma hukum merupakan peraturan yang riil,
- b. Asas hukum tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma hukum memiliki sanksi.

## 2.2 Peraturan Perundang-Undangan

### 2.2.1 Hierarki Perundang-Undangan

Teori hierarki norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen. Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut, tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi tetapi norma itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma yang berada di bawahnya.<sup>31</sup>

Hans Kelsen memberikan pendapat bahwa, hukum merupakan norma yang dinamis, dimana hukum merupakan sesuatu yang dibuat suatu prosedur

---

<sup>31</sup>Beberapa penulis menyatakan bahwa teori hierarki norma dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl, atau paling tidak Merkl telah menulis teori terlebih dahulu yang disebut *Juliae* dengan *Stairwell structure of legal order*. Teori Merkl adalah tentang tahapan hukum, yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem hirarkis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dan tindakan hukum. Norma yang mengkondisikan berisikondisi untuk pembuatan norma yang lain atau tidakan. Pembuatan hirarkis termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem ke sistem tata hukum yang lebih rendah. Proses ini selalu merupakan merupakan proses konkretisasi dan individualisasi. Lihat Jimly Assiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press:Jakarta, 2006, hlm. 109; Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: kanisus, 1998 hlm. 25

tertentu dan segala sesuatu yang dibuat melalui cara ini adalah hukum. Lebih jauh Kelsen menjelaskan tentang karakter khas dan dinamis dari hukum, yakni:

“Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu menentukan isi norma lainnya tersebut. Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma dari norma lainnya digambarkan sebagai hubungan “superordinasi”. Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, dan bahwa hubungan ini diakhiri oleh suatu norma dasar, oleh karena menjadi dasar tertinggi validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum”<sup>32</sup>

Salah seorang murid Kelsen bernama Hans Nawiasky mengembangkan teori yang dikedepankan Kelsen. Nawiasky dalam bukunya berjudul *Algemeine Rechtlehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang di bawah berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada norma yang lebih tertinggi yang disebut norma dasar. Tetapi Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi 4 (empat) kelompok besar yang terdiri dari:

Kelompok I: *staat fundamentalnorm* (norma fundamental negara);

Kelompok II: *staat grundgesetz* (aturan dasar/pokok negara);

Kelompok III: *formell gesetz* (undang-undang formal);

---

<sup>32</sup>Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif-Deskriptif*, Rimdi Press: Jakarta, 1995, hlm 110-125

Kelompok IV: *verordnung* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).<sup>33</sup>

*Staat fundamentalnorm* menurut Nawiasky merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara termasuk norma pengubahannya. Hakekat hukum bagi suatu *staat fundamentalnorm* merupakan syarat bagi berlakunya konstitusi atau undang-undang dasar. Selain itu *grundnorm* atau *staat fundamental norm* tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya sehingga kita perlu menerimanya sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesis, sesuatu yang fiktif atau aksioma. Hal ini diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya.

*Staat grundgesetz* (aturan dasar negara atau aturan pokok negara) merupakan kelompok norma hukum di bawah norma fundamental negara. Norma-norma dari aturan dasar negara masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang bersifat garis besar sehingga masih tergolong sebagai norma tunggal dan belum disertai norma sekunder. Setiap aturan dasar atau pokok negara biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan, selain itu diatur juga hubungan antara lembaga-lembaga tinggi negara serta diatur hubungan antara negara dengan warga negara.

---

<sup>33</sup>Maria F.I. Soepranto, *Ilmu Perundang-und... Op., Cit.*, hlm. 33.

*Formell gesetz* (undang-undang) merupakan kelompok norma yang berada di bawah aturan dasar pokok negara. Norma dalam undang-undang merupakan norma hukum yang bersifat konkrit dan terinci dan sudah dapat langsung berlaku dalam masyarakat. Norma hukum dalam undang-undang sudah dapat mencantumkan norma-norma yang berisi sanksi baik sanksi pidana maupun sanksi perdata. Selain itu undang-undang berbeda dengan peraturan-peraturan lain, karena suatu undang-undang merupakan norma-norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.<sup>34</sup>

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah *verordnung und autonome satzung* (peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom), peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom merupakan peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang, dimana peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Teori jenjang norma hukum yang dikemukakan Kelsen-Nawiasky mendapat kritik dari berbagai ahli hukum, sehingga banyak ahli, menggolongkan Hans Kelsen ke dalam aliran hukum yang bersifat *Positivis*, karena Kelsen ingin membersihkan ilmu hukum dari anasir-anasir non hukum, seperti sejarah, moral, sosiologi, politis dan sebagainya. Bagi Kelsen keadilan adalah masalah ideologi yang ideal rasional. Kelsen hanya ingin menerima hukum apa adanya, yaitu berupa peraturan-peraturan yang dibuat dan diakui oleh negara.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup>*Ibid.*, hlm 28-35.

<sup>35</sup>Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta: PT. Toko Gunung Agung, hlm 272-274;

### 2.2.2 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis dari negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Bersifat atau berlaku secara umum maksudnya tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut.<sup>36</sup>

Menurut S.J. Fockema Andrea dalam bukunya "*Rechtsgeerd handwoordenboek*", perundang-undangan mempunyai dua arti yang berbeda, yaitu:

"Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah".<sup>37</sup>

Peraturan perundang-undangan adalah suatu keputusan dari suatu lembaga negara atau lembaga pemerintah yang dibentuk berdasarkan atribusi dan delegasi. Dalam rumusan lain dapat juga diartikan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup>Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan., Op. Cit.*, hlm 25.

<sup>37</sup>Maria F.I. Soeprpto, *Ilmu Perundang-und., Op., Cit.*, hlm.168.

<sup>38</sup>Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan., Op. Cit.*, hlm 41.



Jimly Asshidiqie memberi pandangan bahwa, peraturan perundang-undangan adalah:

“Keseluruhan susunan hierarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang kebawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.”<sup>39</sup>

Norma hukum pada produk undang-undang yang akan diberlakukan dalam sebuah negara harus dibuat oleh lembaga negara yang berwenang, yaitu lembaga legislatif (parlemen) sebagai lembaga perwakilan yang fungsi utamanya adalah fungsi legislasi.

Fungsi legislasi berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Jimly Asshidiqie<sup>40</sup> berpendapat bahwa pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan undang-undang, menyangkut empat bentuk kegiatan yaitu:

- a. Prakarsa pembuatan undang-undang;
- b. Pembahasan draft undang-undang;
- c. Persetujuan dan pengesahan draft undang-undang;
- d. Pemberian persetujuan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Pengertian peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 tahun 2011 sebagai mana termuat dalam Pasal 1 angka 1 yaitu: peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat

---

<sup>39</sup>*Ibid.*

<sup>40</sup>Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, media, dan HAM*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 37.

yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.

### 2.2.3 Fungsi Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan fungsi peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi dua kelompok utama, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.

1. Fungsi internal yaitu fungsi peraturan perundang-undangan sebagai subsistem hukum terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya. Secara internal peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi, yaitu:

a. Fungsi penciptaan hukum yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui putusan hakim. Kebiasaan yang tumbuh sebagai praktek dalam kehidupan masyarakat atau negara dan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang dan berlaku secara umum.<sup>41</sup>

b. Fungsi pembaharuan hukum

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang efektif dalam pembaharuan hukum dibandingkan dengan penggunaan hukum kebiasaan atau hukum yurisprudensi. Pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Fungsi pembaharuan tidak saja terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada, tetapi

---

<sup>41</sup>Armen Yasir, *Hukum Perundang-Undangan*, Bandar Lampung: PKKPUU FH UNILA, 2014, hlm. 30-31.

dapat dipergunakan sebagai sarana memperbaharui hukum yurisprudensi, hukum kebiasaan/adat.<sup>42</sup>

c. Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum

Puralisme sistem hukum yang berlaku di Indonesia merupakan salah satu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Penataan kembali berbagai sistem hukum terutama sistem hukum tersebut tidaklah dimaksudkan meniadakan berbagai sistem hukum terutama sistem hukum yang hidup sebagai suatu kenyataan yang dianut dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat. Pembangunan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain. Mengenai pluralisme kaidah hukum sepenuhnya digantungkan kebutuhan hukum masyarakat. Kaidah hukum dapat berbeda antara berbagai kelompok masyarakat, tergantung pada keadaan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.<sup>43</sup>

d. Fungsi kepastian hukum

Kepastian hukum merupakan asas penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum. Peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dari pada hukum kebiasaan/adat atau yurisprudensi. Kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakan pada berlakunya hukum tertulis.

2. Fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan lingkup tempatnya berlaku. Fungsi eksternal ini dapat disebut

---

<sup>42</sup>*Ibid.*, hlm 32.

<sup>43</sup>*Ibid.*

sebagai fungsi sosial hukum. Dengan demikian fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum adat atau yurisprudensi. Fungsi sosial dapat dibedakan sebagai berikut:

a. Fungsi perubahan

Hukum dikenal sebagai sarana pembaharuan. Peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya.

b. Fungsi stabilitas

Peraturan perundang-undangan dapat pula berfungsi sebagai stabilitas. Peraturan perundang-undangan dibidang pidana, dibidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat. Kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, tata cara perniagaan dan lain sebagainya. Demikian pula berfungsi menstabiliskan sistem sosial budaya yang telah ada.

c. Fungsi kemudahan

Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan. Peraturan perundang-undangan yang berisi ketentuan insentif seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, setruktur pemodal dalam penanaman modal merupakan kaidah-kaidah kemudahan, namun kemudahan-kemudahan ini harus diperhatikan pula

persyaratan lain seperti stabilitas politik, sarana dan prasarana ekonomi, ketenagakerjaan dan lain sebagainya.<sup>44</sup>

### 2.3 Teori Kewenangan

Wewenang dalam konsep hukum publik merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara.<sup>45</sup> Pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>46</sup> Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka badan atau pejabat tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintah, menurut Donner, ada dua fungsi berkaitan dengan kewenangan yaitu:

“fungsi pembuatan kebijakan (*policy marking*) yaitu kekuasaan yang menentukan tugas (*taakstelling*) dari alat pemerintahan atau kekuasaan yang menentukan politik negara dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing*) yaitu kekuasaan yang bertugas untuk merealisasikan politik negara yang telah ditentukan (*verwezeblkking van de taak*)”.

Ateng Syafrudin menerangkan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Menurut Philipus M. Hadjon bahwa wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya mempunyai 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan komformitas hukum. Komponen pengaruh, bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek

---

<sup>44</sup>*Ibid.*, hlm 33-34.

<sup>45</sup>HM Arief Muljadi, 2005, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Jakarta: Prestasi Pustaka, hlm 61.

<sup>46</sup>Saddjijono, 2008, *Memahami, Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Persindo, hlm 49.

hukum; dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu haruslah mempunyai dasar hukum; sedangkan komponen komformitas, bahwa wewenang haruslah mempunyai standar.

Bahasan mengenai keabsahan itu sendiri setara jika berbicara mengenai keberadaan hukum, sebagaimana pendapat Sudikno Mertokusumo bahwa hukum ada karena kekuasaan yang sah.<sup>47</sup> Kekuasaan yang sahlah yang menciptakan hukum. Ketentuan-ketentuan yang tidak berdasarkan kekuasaan yang sah pada dasarnya bukanlah hukum, jadi hukum berdasar kekuasaan yang sah.

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>48</sup> Kewenangan yang sumbernya dari peraturan perundang-undangan disebut dengan kewenangan konstitusionalisme yang merupakan sejumlah ketentuan hukum yang tersusun secara sistematis untuk menata dan mengatur stuktur dan fungsi lembaga-lembaga negara.<sup>49</sup> Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini, H.D. Van Wijk (Willem Konijnenbelt) mendefinisikan sebagai berikut:

1. Atribusi adalah kewenangan yang diperoleh oleh organ pemerintah secara langsung dari peraturan perundang-undangan.
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangan dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Pada atribusi terjadi pemberian yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintah baru. Dapat diberi uraian bahwa ketentuan hukum yang menjadi dasar

---

<sup>47</sup>Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH Fak Hukum UII, 2004, hlm 185-186.

<sup>48</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara., Op., Cit.*, hlm 73.

<sup>49</sup>*Ibid.*, hlm 104.

dikeluarkannya keputusan yang disengketakan itu mungkin menyebutkan dengan jelas badan atau pejabat tata usaha negara yang diberi wewenang pemerintah, jadi dasar wewenang tersebut dinamakan bersifat atributif.

Delegasi yaitu terjadinya pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan tata usaha negara lainnya. Dengan demikian, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya atribusi wewenang, adalah sangat penting untuk mengetahui apakah suatu badan atau jabatan tata usaha negara itu pada waktu mengeluarkan suatu keputusan yang berisi suatu pendelegasian wewenang berdasarkan suatu wewenang pemerintah atributif yang sah atau tidak. Dalam hal mandat, maka tidak terjadi perubahan apa-apa mengenai distribusi wewenang yang telah ada, yang ada hanya suatu hubungan intern, pemberi mandat menugaskan penerima mandat untuk atas nama mandans melakukan suatu tindakan hukum dan mengambil serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu. Jadi pada mandat, wewenang pemerintah tersebut dilakukan oleh mandataris atas nama dan tanggung jawab mandans.

#### **2.4 Jenis-Jenis Pengujian Peraturan Perundang-Undangan**

Konsep *judicial review* berasal dari negara-negara yang menganut supremasi konstitusi. Istilah *judicial review* itu sendiri merupakan istilah khas hukum tata negara Amerika Serikat yang artinya wewenang lembaga pengadilan untuk membatalkan setiap tindakan pemerintah yang bertentangan dengan konstitusi. Menurut Soepomo, di Belanda tidak dikenal istilah *judicial review* mereka hanya mengenal istilah hak menguji (*toetsingsrecht*). *Judicial review*

merupakan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan tertentu oleh hakim. Pengujian itu dilakukan atas suatu ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi.<sup>50</sup>

Istilah pengujian peraturan perundang-undangan juga dapat dibagi berdasarkan subjek yang melakukan pengujian, objek peraturan yang diuji, dan waktu pengujian. Dilihat dari segi subjek yang melakukan pengujian, pengujian dapat dilakukan oleh hakim (*toetsingsrecht van de rechter* atau *judicial review*), pengujian oleh lembaga legislatif (*legislative review*), maupun pengujian oleh lembaga eksekutif (*executive review*).<sup>51</sup> Pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga kekuasaan kehakiman menurut Jimly harus melihat ukuran pengujian dilakukan dengan menggunakan peraturan yang mana akan menimbulkan istilah yang berbeda. Jika ukuran pengujian itu dilakukan dengan menggunakan konstitusi sebagai alat pengukur maka pengujian tersebut sebagai *constitutional review*, tetapi jika norma yang diuji menggunakan undang-undang sebagai alat pengukurnya maka pengujian semacam itu disebut sebagai *judicial review*.

Indonesia mengatur ketiga pengujian tersebut. Pengujian oleh hakim (*toetsingsrecht van de rechter* atau *judicial review*) diatur baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD NKRI 1945. Pengaturan mengenai pengujian peraturan perundang-undangan pada masa berlakunya UUD NKRI 1945, pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang

---

<sup>50</sup> Achmad Mulyanto, *Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) Pada Mahkamah Agung Dana Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Yustisial Edisi 85 Januari-April 2013, hlm. 56.

<sup>51</sup>Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 81.



Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU Nomor 14 Tahun 1970), yang mengatur pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Setelah perubahan UUD NKRI 1945, kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang tetap merupakan kewenangan Mahkamah Agung, sedangkan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi.<sup>52</sup>

Mengenai hak menguji dalam prakteknya dikenal dua macam hak menguji (*toetsingsrecht*), yaitu:

- a. Hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*); dan
- b. Hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*)

Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai sesuatu produk legislatif seperti undang-undang, misalnya terjelma melalui cara-cara sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Pengujian formal biasanya terkait dengan soal-soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.<sup>53</sup>

Hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai isi apakah suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

---

<sup>52</sup>*Ibid.*

<sup>53</sup>Fatmawati, *Hak Menguji (toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005, hlm. 5.

Pengujian material berkaitan dengan kemungkinan pertentangan isi muatan suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu peraturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum.<sup>54</sup>

Pengujian peraturan perundang-undangan jika dipandang berdasarkan waktu pengujian, dibagi menjadi dua istilah yaitu *review* dan *preview*. *Review* berarti memandang, menilai, atau menguji kembali, yang berasal dari kata *re* dan *veiw*. Sedangkan *pre* dan *view* atau *preview* adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu. Dalam hubungannya dengan objek undang-undang, dapat dikatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan belum resmi atau memiliki kekuatan hukum mengikat secara umum, dan saat ketika peraturan perundang-undangan itu sudah resmi menjadi peraturan perundang-undangan, adalah dua keadaan yang berbeda. Jika peraturan perundang-undangan itu sudah sah sebagai peraturan perundang-undangan, maka pengujian dapat disebut sebagai *review*. Akan tetapi, jika statusnya masih sebagai rancangan peraturan perundang-undangan dan belum diundangkan secara resmi sebagai peraturan perundang-undangan, maka pengujiannya tidak dapat disebut sebagai *review*, melainkan *preview*.

## **2.5 Desa Dalam Ragam Peraturan Perundang-Undangan**

Pembangunan desa sesungguhnya diletakan di dalam ruang demokratis. Secara historis juga stimulus demokrasi desa, menjadi cikal bakal demokrasi Indonesia itu sendiri. Demokrasi desa menjadi sebuah produk asli bangsa Indonesia, bukan produk demokrasi barat. Demokrasi barat justru seringkali yang

---

<sup>54</sup>*Ibid.* hlm. 6.

merusak tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Ada nilai kebersamaan dalam demokrasi asli nusantara, dibandingkan demokrasi barat yang berlandaskan pada individualisme. Rasa kebersamaan yang lahir diantara rakyat inilah yang kemudian melahirkan juga gotong royong dan musyawarah. Lebih dari pada sekedar mufakat dan gotong royong, Muhammad Hatta menambahkan dua anasir dari tradisi demokrasi nusantara.<sup>55</sup> Hak untuk mengadakan protes bersama terhadap peraturan-peraturan raja yang dirasakan tidak adil, dan hak rakyat untuk menyingkir dari daerah kekuasaan raja apabila ia merasa tidak senang.<sup>56</sup> Sejalan dengan Ide Muhammad Hatta, Bung Karno membicarakan demokrasi Indonesia bukan demokrasi teknis seperti demokrasi barat. Demokrasi kita adalah demokrasi yang disebutkan dalam sila ke-4 yang membawa corak kepribadian bangsa sendiri.<sup>57</sup> *Core* (inti) dari demokrasi ini pada hakikatnya untuk mewujudkan kesejahteraan. Oleh karena itu demokrasi nusantara dalam rasa demokrasi desa, tidak lagi dapat dipandang dalam alam pikir sempit.

Demokrasi desa sebagai landasan prinsipil penataan desa, harus ditempatkan dalam ruang yang luas.<sup>58</sup> Desa tidak hanya dipandang sebagai sebuah entitas berdasarkan wujud fisiknya sebagai wilayah administratif terkecil. Berangkat dari hal tersebut desa diperhatikan pula penataan sebagai entitas bertenaga sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Penataan desa di Indonesia di dalamnya juga tersimpan kompleksitas dan keanekaragaman. pengaruh sejarah, geografis,

---

<sup>55</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna*, Jakarta: PT Gramedia, 2012 hlm 338.

<sup>56</sup> Ibid

<sup>57</sup> Bung Karno, *Pancasila sebagai Dasar Filsafat Negara*, Jakarta: Yayasan Mpu Tantular, 1960, hlm 112.

<sup>58</sup> Sistem demokratis Desa yang dibentuk sejak era ratusan tahun lalu terdiri atas anasir-anasir yang berbeda dari demokrasi Barat. Kekuasaan pemangku adat dibatasi oleh hukum dalam persekutuan hukum tersebut. Bersamaan dengan pembatasan itu pula tercipta sistem pemerintahan yang tradisional, dan kharismatik. Sehingga kekuasaan yang terbentuk berdasarkan ikatan famili dan/ atau berdasarkan kesaktian serta keturunan. Lihat GJ. Wolhoff, 1955, *Pengantar Hukum tata Negara Republik Indonesia*, Timus Mas, Jakarta, hlm 34.

persilangan budaya, dan modernisasi menghasilkan format dan bentuk desa. Dalam perkembangannya secara empirik, setidaknya ada 3 (tiga) jenis bentuk desa:<sup>59</sup> 1) desa adat, desa yang benar-benar membawa cita-cita otonomi asli desa. pemerintahan desa benar-benar tidak ikut menjalankan tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat ataupun daerah. desa hanya memperhatikan urusan rumah tangganya sendiri serta kesejahteraan rakyatnya.<sup>60</sup> 2) desa administratif, desa yang menjadi perpanjangan tangan dari pemerintah. Secara esensial desa ini dibangun atas beban tugas administratif yang diberikan pemerintah. Seringkali dikenal sebagai kelurahan yang biasanya terletak di wilayah perkotaan. 3) desa otonom<sup>61</sup> atau dikenal dengan desa praja ketika orde lama. Desa ini merupakan konsepsi desa yang benar-benar dibangun di atas desentralisasi. Desa diberikan hak pengelolaan penuh atas pemerintahannya, bahkan dibentuk juga mekanisme *check and balance* dalam wujud pemerintahan desa, legislatif dan kewenangan pembuatan peraturan desa. Iman Sudiyat sedikit berbeda membagi jenis desa menjadi 3 (tiga) Konsep lain di luar yang disebutkan di atas. Jenis tersebut antara lain:<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Naskah Akademik Undang-Undang Desa, hlm83-84.

<sup>60</sup> Pasca kemerdekaan masih Desa perdikan yang merupakan Desa warisan zaman kerajaan di Jawa. Desa ini benar-benar memiliki dan mengelola kekayaannya sendiri. Keberadaannya sempat dihapus pada masa Soekarno dikarenakan atas dasar penyatuan pemerintahan di atas kekuasaan tertinggi republik Indonesia.

<sup>61</sup> Pemerintah Orde lama mengembalikan model pemberdayaan nilai lokal, melalui konsep yang serupa namun tak sama dengan desa perdikan. Desa Praja dihadirkan sebagai konsep daerah swatantra tingkat III yang mandiri. Kemandirian yang hendak dibangun kemandirian secara administratif, ekonomi, maupun politik. Desa dapat membangun dirinya sesuai dengan apa yang dibutuhkan. Namun amanat pembentukan Desa Praja berdasar pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 belum sempat diselesaikan. Pemerintah pasca tahun 1965 alias Orde Baru hanya menghendaki 2 (dua) tingkatan daerah otonom. Sehingga desa praja kehilangan dasar berpijak atas dasar pertimbangan ini. Orde Baru mengawali rezimnya dengan menghapuskan 1(satu) tingkat daerah otonom.

<sup>62</sup> Iman Sudiyat, *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1981, hlm 143-144

a) Desa bersentralisasi

Di dalam organisasi desa sederhana, wilayah desa itu tidak terbagi-bagi, sehingga segala kepentingan rumah tangga seluruh wilayahnya diselenggarakan oleh suatu badan tataurusan yang berwibawa diseluruh wilayahnya

b) Desa berdesentralisasi

Desa yang lebih luas wilayahnya, terbagi atas beberapa wilayah kecil, yang masing-masing dalam batas-batas kemandirian (otonomi) tertentu mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri.

c) Serikat desa-desa

Beberapa desa yang letaknya berbatasan, mungkin mengadakan persetujuan bersama untuk menggabungkan beberapa jenis kepentingan bersama seperti: kepentingan pengairan, lalu lintas, pendidikan pengajaran, keamanan dan lain-lain.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

### **3.1 Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah suatu penelitian hukum yang akan mengkaji dan menganalisis mengenai pengujian peraturan desa dalam sistem perundang-undangan di Indonesia bentuk penelitian ini adalah jenis penelitian hukum yuridis normatif,<sup>63</sup> yaitu penelitian yang dilakukan dengan jalan penelusuran hukum positif dan dokumen yang berkaitan dengan fokus masalah yang diteliti.

### **3.2 Pendekatan Masalah**

Pendekatan yang digunakan terhadap permasalahan yang ada dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode studi kepustakaan. Dengan metode pendekatan yang bersifat yuridis normatif (*dogmatic research*) ini, penelitian akan dilakukan dengan menginventaris dan mengkaji dokumen-dokumen hukum dan karya tulis lainnya. Pencatatan terhadap bahan-bahan temuan dalam studi kepustakaan ini dilakukan secara teliti dan jelas, serta menyeluruh terhadap bahan-bahan yang ada relevansinya dengan penelitian.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Lebih lanjut, pengertian hukum normatif dapat dibaca di Suratman dan H. Philips Dillah dalam *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, 2013, hal. 54.

<sup>64</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan ke -12, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012, hlm. 98.

### 3.3 Sumber Data

Data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer (*primary law material*) yang digunakan antara lain:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
  - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
  - c. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.
  - d. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.
  - e. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
  - f. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  - g. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
  - h. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.
  - i. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil
2. Bahan hukum sekunder:

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini yaitu buku-buku literatur, jurnal hukum, makalah hukum dan doktrin atau pendapat ahli hukum ketatanegaraan yang terkemuka yang berkaitan dengan pengujian peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan.

### 3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan adalah berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, website, yang mempunyai korelasi dengan pengujian, peraturan desa, dan peraturan perundang-undangan.

#### **3.4 Metode Pengumpulan Data**

Pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan menggunakan studi kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, mempelajari, menafsirkan dan menganalisis peraturan perundang-undangan, studi dokumen baik dokumen hukum yang dipublikasikan melalui media cetak maupun media elektronik serta studi catatan hukum berupa buku-buku literatur hukum atau bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

#### **3.5 Metode Pengolahan Data**

1. Pemeriksaan data, yaitu mengoreksi apakah data-data yang diperlukan telah terkumpul dan cukup lengkap, sudah benar, dan sudah sesuai atau relevan dengan masalah.<sup>65</sup>
2. Klasifikasi data, yaitu menempatkan data berdasarkan penggolongan bidang atau pokok bahasan agar mempermudah dalam menganalisisnya.
3. Sistematika data, yaitu menempatkan data-data menurut kerangka sistematik bahasan urutan masalah agar lebih mudah dipahaami.

---

<sup>65</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 126.



### **3.6 Analisis Data**

Data yang berhasil dikumpulkan, baik data primer maupun data sekunder akan disusun dengan menggunakan analisis kualitatif. Dimana analisis kualitatif adalah pengolahan data secara deduktif, yaitu dimulai dari dasar-dasar pengetahuan yang umum kemudian meneliti hal yang bersifat khusus, selanjutnya dari proses tersebut diberi penafsiran dan ditarik sebuah kesimpulan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1 Simpulan**

Pengujian terhadap peraturan desa dilakukan dengan mekanisme pengujian secara *executive preview* dan *executive review*. Mekanisme *executive preview* dan *executive review* merupakan kewenangan bupati/walikota yang lahir dari proses pengawasan secara preventif ataupun refresif terhadap produk hukum di desa. Pengawasan preventif merupakan pengawasan pemerintah daerah dalam bentuk evaluasi yang menguji rancangan peraturan desa sementara *executive review* merupakan proses pengawasan refresif dalam bentuk klarifikasi terhadap peraturan. Kedua kewenangan bupati/walikota baik dalam bentuk evaluasi dan klarifikasi dilakukan secara aktif dan melekat dalam proses pembentukan peraturan desa. Jadi setiap peraturan desa yang akan di berlakukan pasti melalui tahapan-tahapan tersebut. Selain itu masyarakat yang merasakan keberatan terhadap peraturan desa diberikan ruang untuk mengajukan permohonan pengujian. Permohonan pengujian tersebut disampaikan kepada BPD untuk dimusyawarahkan terlebih dahulu sebelum nantinya oleh BPD diserahkan kepada bupati/walikota untuk diuji. Bupati/walikota dalam menguji peraturan desa selanjutnya membentuk tim klarifikasi

## 5.2 Saran

1. Untuk memastikan bahwa pembentukan peraturan desa tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bupati/walikota perlu mengoptimalkan perannya dalam melaksanakan pengawasan preventif terhadap rancangan peraturan desa sehingga dapat meminimalisir terjadinya pembatalan dan pengujian peraturan desa secara *executive review* maupun *judicial review*.
2. Pemerintah daerah kabupaten harus membentuk peraturan daerah tentang mekanisme pengujian peraturan desa guna memberikan kepastian hukum dalam melakukan pengajuan peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-perundangan Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Acmad, Ruslan. 2011. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education.
- Ali, Achmad. 2009. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Termasuk Interpretasi Undang-Undang*. Kencana: Jakarta.
- Amsari, Feri. 2013. *Perubahan UUD 1945, Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Rajawali Pers: Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekjen Kepanitraan MKRI: Jakarta.
- . 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, media, dan HAM*. Konstitusi Press: Jakarta.
- . 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekjen Kepanitraan MKRI: Jakarta.
- . 2010. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Sinar Grafika: Jakarta.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2006.
- Eko, Suroto. *Regulasi Baru, Desa Baru, Ide, Misi, dan Semangat UU desa*. Kementrian Desa, Pembangunan Daerah tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia: Jakarta
- Fahrudin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. PT. Alumni: Bandung.

- Fatmawati. 2005. *Hak Menguji (toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*. PT RajaGrafindo Persada: Jakarta.
- Hadjon, Phillipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. PT. Bina Ilmu: Surabaya.
- Hamidi, Jazim. 2001. *Pebentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head to A good Village Governance)*. UB Press: Malang.
- HR, Ridwan. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. PT Rajagrafindo Persada: Jakarta.
- Huda, Ni'matul. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa "Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi"*. Setara Press: Malang.
- Kelsen, Hans. 1995. *Teori Hukum Murni, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif-Deskriptif*. Rimdi Press: Jakarta.
- Marijan, Kacung. J.T. Ishinyam. M.Breurning (Editor).2013. *Ilmu Politik, Dalam Paradigma Abad Ke-21*. Jilid 1. Kencana Prenada Media Group: Jakarta.
- MD, Moh. Mahfud. 2011. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. PT Rajagrafindo Persada: Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno. 2006. *Penemuan Hukum*. Libert: Yogyakarta.
- Muhammad, Abdul Kadir. 2004.*Hukum Dan Penelitian Hukum*. PT Citra Aditya: Bakti, Bandung.
- Muschab, Mashuri. 2013. *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. Polgov Fisipol UGM: Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Membangun Dan Merombak Hukum Indonesia*, Genta Publishing: Yogyakarta.
- Rudy.2013. *Konstitusionalisme Indonesia*. buku I Dasar dan Teori. PKPPU FH UNILA: Bandar Lampung.
- Sasongko, Wahyu. 2011. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, UNILA: Bandarlampung.
- Sirajuddin , Zulkarnain.2006. *Komisi yudisial dan Eksaminasi Publik*. PT. Citra Aditya Bakti: Bandung.
- Sodikin. 2014. *Hukum Pemilu, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*. Gratama Publising: Bekasi.
- Soekamto, Soejono. 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press: Jakarta.

- Soekamto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2012. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Cetakan ke -14. Raja Grafindo Persada: Jakarta.
- Soemantri, Bambang Trisantono. 2010. *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa: Suatu Pengantar Tugas bagi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Secara Normatif dan Komprehensif*. Fokus Media: Jatinagor.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 1998. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Kanisus: Yogyakarta.
- Soetjito, Irawan. 1993 *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Dan Kepala Daerah*, Bina Aksara: Jakarta.
- Sudiyat, Iman. 1981. *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar*. Liberty: Yogyakarta.
- Sunggono, Bambang. 2012. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cetakan ke -12. RajaGrafindo Persada: Jakarta.
- Suratman dan H. Philips Dillah. 2013. *Metode Penelitian Hukum*. Alfabeta: Bandung.
- Syahuri, Taufiqurrahman. 2014. *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Perundang-Undangan*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kemenkuham: Jakarta.
- , 2011. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Kencana: Jakarta.
- Tim pengajar HTN. Rudy (Editor). 2014. *Hukum Tata Negara*. Justice Publisier: Bandar Lampung.
- Yasir, Armen. 2014. *Hukum Perundang-Undangan*. PKKPUU FH UNILA: Bandar Lampung.
- Yuliandri. 2011. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundangan Yang Baik “Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: PT RajaGrafindo: Jakarta.
- Yusdianto dan Indah Maulidiyah. 2014. *Lembaga Adat Sekala Brak”Perlibatan Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Pekon*, Bandar Justice Publisher: Lampung.

## **B. Undang-Undang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Diseluruh Wilayah Indonesia

Undang-undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa

## **C. Jurnal**

Green Mind Community. 2009. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*. Total Media: Yogyakarta.

Mulyanto, Achmad. 2013. *Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) Pada Mahkamah Agung Dana Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Jurnal Yustisial Edisi 85 Januari-April 2013.

Sidharta, B. Arief. 2004. *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, dalam Jentera (Jurnal Hukum). *Rule of Law*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). edisi 3 Tahun II. November 2004.