



Tinjauan Yuridis terhadap Pembentukan Peraturan Desa yang Baik di Indonesia

M. Tasbir Rais¹

¹Universitas Sulawesi Barat, Majene, Indonesia, tasbirrais@gmail.com

Corresponding Author: tasbirrais@gmail.com¹

Abstract: a state that upholds the principles of the rule of law, every governmental body—from the national level to village administrations—is mandated to perform its functions in accordance with the legal norms in force in Indonesia. This mandate reaffirms Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution, which expressly declares that Indonesia is a state governed by law. Within this framework, it can be inferred that both state officials and citizens are required to adhere to legitimate laws and regulations, including those governing the formulation of Village Regulations, which serve as the legal foundation for governmental administration and social interaction at the village level. This study employs a normative legal research method using a statute approach, which examines the regulatory framework concerning village governance as the basis for drafting sound and ideal Village Regulations. The findings of this study underscore that the formulation of Village Regulations must comply with the procedures and stages prescribed by the prevailing laws and regulations. Consequently, Village Regulations that have been jointly approved by the Village Head with the Village Consultative Body can be effectively implemented within the village community.

Keywords: Legal Review, Village Regulations, Good Governance

Abstrak: Sebagai negara yang menganut prinsip Negara hukum, setiap penyelenggara pemerintahan mulai dari tingkat pusat hingga ke desa wajib melaksanakan tugasnya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku di Indonesia. Hal ini merupakan penegasan dari Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Dengan pemahaman tersebut, dapat disimpulkan bahwa baik aparatur negara maupun masyarakat perlu berpegang pada peraturan perundang-undangan yang sah, termasuk dalam proses penyusunan Peraturan Desa yang berfungsi sebagai dasar hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan serta interaksi sosial di desa. Penelitian atau pemikiran ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu mengkaji peraturan yang berkaitan dengan desa sebagai acuan dalam merumuskan Peraturan Desa yang baik dan ideal. Temuan dari kajian ini menegaskan bahwa proses pembentukan Peraturan Desa harus mengikuti prosedur serta tahapan sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, Peraturan Desa yang telah disepakati antara Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa akan dapat diterapkan secara efektif dalam kehidupan masyarakat desa.

Kata Kunci: Tinjauan Yuridis, Peraturan Desa, Pemerintahan yang Baik

PENDAHULUAN

Eksistensi desa ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui serta menghormati keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih bertahan, sesuai perkembangan zaman, dan sejalan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan pengaturan lebih lanjut melalui undang-undang. Kedudukan desa sebagai bagian dari Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (KMHA) juga diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007, yang merumuskan kriteria untuk menentukan terpenuhinya ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Dalam putusan tersebut ditegaskan bahwa suatu masyarakat hukum adat dapat dinyatakan masih eksis secara de facto (actual existence) apabila memenuhi unsur-unsur: (i) adanya komunitas dengan ikatan kebersamaan (in-group feeling); (ii) terdapat pemerintahan adat; (iii) memiliki harta kekayaan atau benda adat; dan (iv) adanya norma hukum adat. Selain itu, untuk masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga harus memiliki (v) wilayah tertentu (Astomo, 2018). Tentu saja, putusan Mahkamah Konstitusi ini merupakan keputusan akhir yang memiliki kekuatan hukum yang bersifat final dan mengikat (binding) yang pemberlakuan bagi penyelenggara Negara dan seluruh masyarakat Indonesia (*erga omnes*).

Desa merupakan bagian yang telah lama eksis dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahkan, sebelum terbentuknya negara, desa sudah hadir sebagai lembaga yang tumbuh sesuai dengan karakter masyarakat setempat. Oleh karena itu, wajar jika setiap desa memiliki nama dan ciri khas masing-masing. Misalnya, di Nanggroe Aceh Darussalam dikenal dengan istilah Gampong dan Meunasah, di Sumatera Barat atau masyarakat Minangkabau disebut Nagari, sedangkan di Sumatera Selatan lebih populer dengan sebutan Dusun atau Marga. Di berbagai wilayah lain di Indonesia juga terdapat penamaan khusus untuk desa. Kehadiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan pengaruh signifikan, salah satunya adalah semakin kokohnya kedudukan dan kewenangan desa dalam mengatur wilayahnya. Kondisi ini membuat desa-desa di Indonesia kembali pada jati diri dan karakter yang terbentuk dari sejarahnya (Alamsyah dalam Diniyanto, 2022).

Pelaksanaan Otonomi Daerah tidak dapat dipisahkan dari keberadaan daerah otonom yang dikenal dengan istilah Desa. Dalam tata kelola pemerintahan desa, desa memiliki kewenangan untuk menetapkan regulasi yang mencakup Peraturan Desa, Peraturan bersama Kepala Desa, serta Peraturan Kepala Desa. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Desa, Peraturan Desa didefinisikan sebagai produk hukum yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah melalui pembahasan dan kesepakatan bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa (Al-Fatih, 2022).

Peraturan Desa pada dasarnya merupakan turunan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan tetap menyesuaikan pada kondisi sosial masyarakat setempat. Kehidupan masyarakat desa sendiri mencerminkan suatu komunitas yang mampu mengelola urusan mereka secara mandiri. Dalam konteks otonomi daerah saat ini, desa diberikan kewenangan lebih luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan warganya. Oleh sebab itu, dibutuhkan sejumlah Peraturan Desa sebagai instrumen agar kewenangan tersebut dapat dijalankan secara efektif. Keberadaan Peraturan Desa juga memiliki peran penting dalam mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui optimalisasi pelayanan, pemberdayaan, partisipasi warga, serta peningkatan daya saing daerah. Semua itu dilakukan dengan tetap mengacu pada prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, serta menghormati keistimewaan dan kekhasan suatu daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Rizhan, dkk, 2021).

Menurut Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Desa merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa (Kades) setelah melalui pembahasan serta persetujuan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dalam Undang-Undang Desa tersebut dijelaskan bahwa substansi Peraturan Desa dapat mencakup:

- a) Kewenangan yang bersumber dari hak asal-usul;
- b) Kewenangan lokal dengan lingkup desa;
- c) Kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota; serta
- d) Kewenangan lain yang diberikan oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan yang bersifat hak asal-usul maupun kewenangan lokal berskala desa dijalankan langsung oleh desa, sedangkan kewenangan yang berasal dari penugasan pemerintah atau pemerintah daerah juga dilaksanakan oleh desa sesuai mandat yang diberikan. Penugasan tersebut meliputi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kehidupan masyarakat, serta pemberdayaan masyarakat desa, yang kesemuanya dilengkapi dengan alokasi biaya (Anggalana, 2020).

Dalam praktik pemerintahan desa, perumusan Peraturan Desa merupakan kewenangan Kepala Desa bersama BPD. Oleh sebab itu, kedua pihak tersebut dituntut memiliki kemampuan dalam menyusun Peraturan Desa yang sesuai dengan ketentuan. Aparatur desa perlu memahami dengan baik tahapan pembentukan Peraturan Desa berdasarkan kaidah hukum serta teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai lembaga yang berwenang melahirkan produk hukum desa, baik Kepala Desa maupun BPD harus menguasai metode penyusunan regulasi yang jelas, baku, dan sesuai standar. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Desa, dengan mekanisme yang tepat juga merupakan bagian dari pembangunan hukum nasional. Selain itu, penyusunan Peraturan Desa yang mengikuti pedoman dan prinsip yang benar menjadi langkah penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance), khususnya di tingkat lokal (Luthfy, 2021).

Masyarakat desa pada dasarnya merupakan komunitas yang mampu mengatur dan mengurus kebutuhan mereka sendiri. Seiring dengan penerapan otonomi daerah, desa memperoleh kewenangan yang lebih luas dalam mengelola kepentingan warganya. Untuk menjalankan kewenangan tersebut secara efektif, diperlukan penyusunan berbagai Peraturan Desa. Kehadiran Peraturan Desa memiliki peran penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan tetap berlandaskan pada prinsip demokrasi, keadilan, kemanfaatan, serta kepastian hukum. Namun, kenyataannya masih banyak Peraturan Desa yang belum disusun sesuai dengan kaidah penyusunan peraturan perundang-undangan (legal drafting), baik dari sisi materi maupun bentuk, bahkan sering pula menghadapi kendala dalam penerapannya. Untuk itu, penyusunan Peraturan Desa harus mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sekaligus memperhatikan aspirasi masyarakat setempat (Rizhan, dkk., 2021).

Dalam hal ini, pemerintah desa dituntut untuk melaksanakan tugas, pokok, dan fungsinya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kepala Desa (Kades) sebagai pemimpin masyarakat memegang peran sentral karena posisinya sebagai representasi negara yang paling dekat berinteraksi dengan warga. Sementara itu, BPD memiliki fungsi strategis dalam merumuskan kebijakan pemerintahan desa bersama Kades. Oleh karena itu, BPD perlu memiliki visi dan misi yang sejalan dengan Kades dalam proses pembentukan Peraturan Desa (Perdes). Baik Kades maupun BPD sama-sama menjadi pihak yang berwenang dan berperan penting dalam pembangunan masyarakat desa di berbagai bidang kehidupan, meliputi aspek ekonomi, politik, sosial, maupun budaya.

Hal ini penting dipahami karena Perdes merupakan arah dan kebijakan bagi Kades dan BPD yang berfungsi sebagai landasan hukum untuk mengatur berbagai aspek kehidupan dan aktivitas masyarakat di desa dengan sasaran utamanya agar tercipta ketertiban, keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sebagai nilai filosofis dari sebuah aturan. Dengan kata lain, pembentukan Perdes pada prinsipnya menekankan atau diorientasikan pada kepatuhan terhadap norma hukum dengan pelibatan masyarakat desa secara aktif dalam seluruh proses dan tahapannya.

Secara umum, proses penyusunan Perdes di Indonesia masih menghadapi sejumlah kendala. Salah satu penyebabnya adalah hubungan yang kurang harmonis antara Kades dengan BPD sebagai lembaga yang secara resmi diberikan kewenangan negara untuk menetapkan Perdes. Selain itu, faktor keterbatasan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) Kades beserta aparatur desa dan BPD, khususnya terkait kurangnya pemahaman mengenai teknik perumusan hingga tahap pembentukan atau penetapan Perdes. Dari kondisi tersebut, muncul pertanyaan pokok yaitu bagaimana seharusnya pembentukan Perdes yang ideal di Indonesia jika ditinjau dari regulasi dan ketentuan hukum yang berlaku?

METODE

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (normative legal research) dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) untuk menganalisis konsep atau proses dalam pembentukan Perdes yang baik dan ideal. Dalam kaitan ini, penelitian ini dikonsepkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (law in book). Dengan kata lain, pendekatan perundang-undangan mengutamakan materi hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai dasar dan acuan dalam melakukan penelitian. Metode ini bertujuan untuk mengkaji serta menjelaskan peran regulasi atau perangkat hukum yang berkaitan dengan desa dalam proses pembentukan Perdes yang baik dan ideal di Indonesia.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah UU 1945 Pasal 18B ayat 2 di mana dengan jelas dinyatakan bahwa Negara memberikan pengakuan dan jaminan terhadap eksistensi atau keberadaan desa di Indonesia. Selanjutnya, regulasi yang menjadi dasar hukum dalam penelitian adalah UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur hubungan kepala desa dan BPD dalam pembentukan peraturan desa, serta UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang memberikan penjelasan mengenai jenis, hierarki, serta muatan dan prinsip atau asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di desa. Penelitian ini juga menggunakan bahan sekunder, seperti jurnal ilmiah dan artikel lainnya yang memiliki korelasi dengan tema yang menjadi fokus pembahasan atau sesuai dengan pokok permasalahan yang dikaji. Selanjutnya, bahan-bahan hukum ini digunakan untuk memperdalam analisis dengan perspektif teoritis dan empiris. Dalam konteks ini, analisis yang diterapkan adalah deskriptif kualitatif dengan basis atau berpegang pada prinsip keadilan dan partisipasi masyarakat desa. Pada gilirannya, penelitian atau pemikiran ini akan menguraikan aspek legal hubungan Kades dengan BPD dalam pembentukan Perdes yang baik dan ideal yang memungkinkan pemerintahan desa bisa dijalankan dengan tata kelola pemerintahan yang baik (good governanve).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Secara normatif, kedudukan Indonesia sebagai negara hukum ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Konsekuensinya, setiap tindakan penyelenggara negara maupun warga negara wajib berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, seluruh kewenangan dan aktivitas aparat negara maupun masyarakat harus dijalankan berdasarkan hukum yang memiliki struktur, hierarki, serta elemen-elemen yang saling berkaitan secara

sistematis. Dalam konteks ini, hukum dipahami sebagai tatanan norma yang berlapis dan berpuncak pada konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Rais, 2022).

Indonesia ditegaskan sebagai negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Konsekuensinya, seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara wajib berlandaskan pada norma hukum. Dengan kata lain, hukum menjadi rujukan utama dalam menyelesaikan persoalan, baik yang menyangkut individu maupun kelompok, termasuk dalam hubungan antara masyarakat dengan negara. Meski demikian, norma hukum bukan satu-satunya aturan yang mengatur perilaku manusia dalam interaksi sosialnya. Hukum pada hakikatnya tidak semata-mata diciptakan, melainkan hidup, berkembang, dan tumbuh bersama masyarakat. Oleh karena itu, hukum harus tetap mengandung nilai-nilai ideal yang dijunjung tinggi oleh seluruh elemen masyarakat (Rizhan, dkk., 2021).

Negara hukum adalah bentuk negara yang menempatkan hukum dan keadilan sebagai dasar utama bagi seluruh warganya. Artinya, setiap kewenangan maupun tindakan aparat negara atau penguasa hanya dapat dijalankan atas dasar hukum, sehingga tercermin adanya keadilan dalam kehidupan bermasyarakat (Didi dalam Astomo, 2018).

Selain itu, negara hukum juga dapat dipahami sebagai suatu negara yang mengatur agar setiap tindakan pemerintah maupun rakyatnya selalu berdasar pada hukum. Hal ini dimaksudkan dengan tujuan untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa maupun tindakan sewenang-wenang dari rakyat yang hanya mengikuti kehendaknya sendiri (Muhammadong dalam Iswari, 2020).

Sejalan dengan prinsip tersebut, dalam lingkup pemerintahan desa terdapat Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang berperan sebagai lembaga legislatif desa serta Kepala Desa (Kades) yang bertindak sebagai eksekutif desa. Keduanya saling berkaitan dan membutuhkan dalam menjalankan roda pemerintahan desa. Apabila hubungan antara Kades dan BPD terjalin secara harmonis, maka hal itu akan mengarah pada terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Hubungan tersebut dapat dilihat, misalnya, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa maupun pada proses perumusan, pembahasan, hingga pengesahan Peraturan Desa. Tentu saja, dimasukkannya pemerintahan desa sebagai bagian integral dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah karena dari perspektif politik pemerintahan memiliki arti penting. Sebagai unsur pemerintahan daerah, desa pada dasarnya berhak memperoleh status dan kedudukan yang setara dengan entitas pemerintahan lain seperti provinsi, kabupaten, dan kota (Sunarno dalam Anggalana, 2020).

Dalam struktur pemerintahan desa, terdapat dua lembaga utama yakni Kepala Desa (atau dengan sebutan lain) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kedua lembaga ini memiliki hubungan yang saling melengkapi dan membutuhkan dalam pelaksanaan pemerintahan desa. Jika hubungan tersebut terjalin secara baik, maka akan bermuara pada terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Hubungan antara Kepala Desa dan BPD tampak jelas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk dalam proses penyusunan, pembahasan, serta pengesahan Peraturan Desa. Sebagai mitra kerja Kepala Desa, posisi BPD menunjukkan adanya keterikatan yang tidak bisa dipisahkan di antara kedua lembaga tersebut. Pelaksanaan tugas dan kewenangan keduanya pada akhirnya berlandaskan pada Peraturan Desa sebagai instrumen hukum yang sah dan diakui dalam sistem ketatanegaraan Indonesia (Wijayanto, 2014).

Pemerintahan desa merupakan elemen penting dalam struktur pemerintahan nasional di Indonesia. Pada level desa, pemerintahan desa memegang peranan strategis dalam mengurus berbagai aspek pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan masyarakat. Penyelenggarannya berlandaskan pada prinsip otonomi, demokrasi, dan keadilan sosial. Landasan hukum yang mengatur secara khusus mengenai pemerintahan desa adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam regulasi tersebut ditegaskan adanya dua

lembaga utama yang berperan sentral dalam tata kelola pemerintahan desa, yaitu Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (Ridwan, dkk., 2023).

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan bagian dari sistem pemerintahan secara keseluruhan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur sekaligus mengurus kepentingan masyarakatnya. Desa juga berhak melakukan tindakan hukum, baik di ranah hukum publik maupun privat, memiliki aset berupa kekayaan, harta benda, dan bangunan, serta dapat menjadi pihak dalam proses hukum di pengadilan. Dalam hal ini, Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan berwenang untuk melakukan tindakan hukum maupun membuat perjanjian yang memberikan manfaat timbal balik (Elviandri & Perdana, 2021).

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dijelaskan bahwa jenis serta tingkatan peraturan perundang-undangan di Indonesia meliputi:

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

Mengacu pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dapat dipahami bahwa Peraturan Desa tidak dimasukkan dalam hierarki resmi peraturan perundang-undangan. Namun demikian, eksistensi Peraturan Desa tetap diakui sebagai bagian dari produk hukum yang sah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 8 ayat (1) UU yang sama, yang menyebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain yang tercantum pada Pasal 7 ayat (1) juga mencakup berbagai peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara, lembaga tinggi negara, maupun pejabat yang diberi kewenangan, termasuk di dalamnya peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa atau pejabat setingkat. Dengan demikian, meskipun tidak berada dalam struktur hierarki utama, Peraturan Desa tetap memiliki kedudukan sebagai instrumen hukum yang mengikat (Pualillin, dkk., 2022).

Peraturan Desa disusun sebagai instrumen hukum dalam pelaksanaan pemerintahan di tingkat desa. Oleh karena itu, substansi yang diatur di dalamnya harus merupakan penjabaran dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum maupun norma hukum yang lebih tinggi kedudukannya. Selain itu, penyusunan Peraturan Desa perlu memperhatikan kondisi sosial dan budaya masyarakat setempat, agar dapat mendukung tujuan pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan kepada warga desa baik dalam jangka panjang, menengah, maupun pendek. Dengan demikian, setiap Peraturan Desa harus dirancang berdasarkan kebutuhan riil masyarakat, mempertimbangkan kemampuan mereka dalam pelaksanaannya, dan menjadikan aspirasi warga sebagai dasar pertimbangannya (Elviandri & Perdana, 2021).

Keterkaitan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dengan lahirnya Peraturan Desa, bila ditinjau dari perspektif sosiologi hukum, tampak melalui keterlibatan aktif masyarakat desa dalam setiap tahap penyusunannya. Bentuk partisipasi ini mencerminkan peran masyarakat sebagai subjek yang ikut menentukan arah regulasi desa, sehingga mendorong terciptanya penyelenggaraan pemerintahan desa yang lebih demokratis (Astomo & Rais, 2023). Dengan demikian, peran aktif masyarakat sangat *urgent* dan diperlukan dalam setiap pengambilan keputusan di desa, termasuk dalam hal pembentukan peraturan desa yang transparan dan memiliki kejelasan tujuan. Secara empiris, fakta menunjukkan bahwa pembentukan peraturan di berbagai desa di Indonesia memiliki banyak masalah karena kurangnya pemahaman aparat desa dan BPD dalam proses hingga disepakatinya peraturan desa tersebut.

Oleh karena itu, proses pembentukan Peraturan Desa perlu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum dan standar teknis penyusunan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, penyusunan Peraturan Desa harus mengacu pada Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, yang merupakan aturan turunan dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Regulasi ini menetapkan mekanisme resmi penyusunan Peraturan Desa sekaligus mencabut Permendagri Nomor 29 Tahun 2006 yang sebelumnya menjadi pedoman. Jika Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 berfungsi mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, maka Permendagri 111 Tahun 2014 secara khusus mengatur tata cara penyusunan Peraturan Desa (Luthfy, 2021).

Asas-asas yang menjadi dasar dalam penyusunan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Ketentuan ini menegaskan bahwa setiap pembentukan peraturan harus berpedoman pada prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang mencakup: kejelasan tujuan, kewenangan lembaga atau pejabat yang berwenang, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, kemudahan pelaksanaan, efektivitas serta manfaat, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Dengan demikian, pembentukan Peraturan Desa harus mengikuti ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 serta tidak boleh menyimpang dari regulasi yang lebih tinggi. Namun, di sisi lain, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa desa merupakan bagian dari pemerintah kabupaten, sehingga Peraturan Desa diposisikan sebagai instrumen pelaksanaan dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah memiliki kewajiban melakukan pengawasan agar Peraturan Desa tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Jika muatan Peraturan Desa dianggap tidak sejalan dengan hierarki peraturan perundang-undangan (dari Undang-Undang hingga Peraturan Daerah Kabupaten/Kota), maka Bupati/Walikota berwenang membatalkannya (Sinapoy & Jafar dalam Pualillin, dkk., 2022).

Berdasarkan Pasal 5 Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa. Pembentukan Peraturan Desa dilakukan melalui beberapa tahapan.

Tahap Perencanaan: rancangan Peraturan Desa dimasukkan dalam rencana kerja Pemerintah Desa oleh Kepala Desa dan BPD. Pada tahap ini, masyarakat melalui lembaga kemasyarakatan, lembaga adat, maupun lembaga desa lainnya diberi ruang untuk menyampaikan masukan terkait materi yang akan diatur.

- a. Tahap Penyusunan: rancangan Peraturan Desa dapat diinisiasi baik oleh Kepala Desa maupun BPD. Apabila berasal dari Pemerintah Desa, maka substansinya harus terlebih dahulu dikonsultasikan dengan masyarakat, khususnya kelompok yang terdampak langsung oleh pengaturan tersebut, serta dapat pula dimintakan masukan dari camat. Setelah melalui proses konsultasi, rancangan tersebut diajukan oleh Kepala Desa kepada BPD untuk dilakukan pembahasan bersama. Sementara itu, rancangan yang berasal dari BPD dapat diajukan melalui anggota BPD kepada pimpinan BPD untuk kemudian ditetapkan sebagai rancangan resmi, kecuali terhadap jenis peraturan tertentu seperti RPJM Desa, RKP Desa, APB Desa, maupun laporan pertanggungjawaban realisasi APB Desa.
- b. Tahap Pembahasan: pada tahap ini, BPD mengundang Kepala Desa untuk melakukan pembahasan bersama sekaligus menyepakati rancangan Peraturan Desa. Apabila terdapat dua rancangan yang mengatur substansi serupa, yakni dari inisiatif Pemerintah Desa maupun BPD, maka rancangan usulan BPD memperoleh prioritas untuk dibahas terlebih dahulu. Adapun rancangan dari Kepala Desa diposisikan sebagai bahan pembanding. Rancangan yang belum sempat dibahas masih dapat ditarik kembali oleh pengusulnya, sedangkan rancangan yang sudah dibahas hanya dapat ditarik apabila terdapat persetujuan bersama antara Pemerintah Desa dan BPD.

- c. Tahap Penetapan: rancangan Peraturan Desa yang telah memperoleh persetujuan bersama kemudian disampaikan oleh pimpinan BPD kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa selambat-lambatnya dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak tercapainya kesepakatan. Selanjutnya, Kepala Desa berkewajiban menetapkan rancangan tersebut dengan membubuhkan tanda tangan sebagai bentuk pengesahan paling lambat 15 (lima belas) hari sejak dokumen diterima dari pimpinan BPD.
- d. Tahap Pengundangan: Rancangan Peraturan Desa yang telah ditandatangani oleh Kepala Desa diserahkan kepada Sekretaris Desa untuk diundangkan dalam Lembaran Desa. Apabila Kepala Desa tidak menandatangani rancangan tersebut, maka naskah tetap wajib diundangkan dan secara sah berlaku sebagai Peraturan Desa. Pada tahap pengundangan ini, Sekretaris Desa mencatat dan menerbitkan Peraturan Desa dalam Lembaran Desa. Sejak saat diundangkan, Peraturan Desa memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan berlaku secara resmi.
- e. Tahap Penyebarluasan: Tahap akhir dalam proses pembentukan Peraturan Desa adalah penyebarluasan. Kegiatan ini dilaksanakan oleh Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sejak awal perencanaan, penyusunan, pembahasan, hingga setelah pengundangan Peraturan Desa. Tujuan utama penyebarluasan adalah memberikan akses informasi yang jelas kepada masyarakat serta membuka ruang partisipasi publik melalui pemberian masukan dari warga maupun pemangku kepentingan lainnya (Anggalana, 2020).

Peraturan Desa memiliki peran yang sangat strategis, sehingga Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa wajib memerhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam proses pembentukannya. Apabila Peraturan Desa yang ditetapkan tidak sejalan dengan regulasi di atasnya, maka dapat menimbulkan konflik norma dengan peraturan yang memiliki kedudukan lebih tinggi. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan hambatan dalam implementasi, misalnya peraturan yang disusun tidak mampu menciptakan ketertiban di masyarakat ataupun gagal mendorong pembangunan desa. Akibatnya, jalannya pemerintahan desa dapat terganggu (Ridwan, dkk., 2023).

Dalam hal ini, proses pembentukan Peraturan Desa yang menjadi kewenangan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa perlu dilakukan dengan cermat berdasarkan regulasi yang menjadi dasar hukumnya. Artinya, penyusunan Perdes wajib menyesuaikan dengan jenis serta hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, penting pula memerhatikan asas-asas pembentukan peraturan yang baik, termasuk pedoman serta tahapan penyusunannya. Dengan demikian, Perdes yang nantinya ditetapkan dan diberlakukan bagi masyarakat desa tidak akan menimbulkan permasalahan hukum, baik berupa konflik norma maupun pertentangan dengan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi.

Kades beserta aparat desa bersama BPD dalam upayanya membentuk Perdes dengan tetap mengedepankan aturan yang sudah menjadi ketetapan sebagai Negara hukum, maka bisa diyakini bahwa berlakunya hukum (Perdes) tersebut akan dipatuhi oleh masyarakat desa karena dianggap memiliki nilai-nilai intrinsik di dalamnya. Apalagi, dalam proses pembentukannya, masyarakat diberikan ruang yang seluas mungkin untuk berpartisipasi aktif. Dengan demikian, *good governance* akan tercipta dengan sendirinya karena Kades dan BPD menjalankan amanah masyarakat desa dengan prinsip yang transparan, akuntabel, dan pelibatan masyarakat secara partisipatif berdasarkan aturan yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, kejujuran, dan jauh dari praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

KESIMPULAN

Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan pemerintahan maupun pembangunan di desa harus didasarkan pada aturan serta norma yang berlaku di Indonesia. Salah satu instrumen normatif yang menjadi pedoman bagi pemerintah desa adalah Perdes yang

mengatur aktivitas penyelenggara pemerintahan desa maupun masyarakatnya. Melalui keberadaan Perdes, aparatur desa dan warga memiliki arah serta pedoman yang jelas dalam mewujudkan tujuan pemerintahan desa, pembangunan, serta pelayanan publik dengan menjunjung asas keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Perdes merupakan instrumen hukum penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan di tingkat desa. Oleh sebab itu, pembentukan Perdes yang baik dan ideal sejatinya senantiasa berlandaskan pada regulasi yang sah. Tegasnya, sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, keberadaan Perdes harus berlandaskan pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta merujuk pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

Pembentukan Perdes tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk Undang-Undang maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini menegaskan bahwa Perdes merupakan sub-ordinasi dari Perda, sehingga proses penyusunannya harus melalui mekanisme yang telah ditentukan mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, hingga penyebarluasan.

Oleh karena itu, Kades beserta aparatur desa bersama BPD sebagai lembaga penting dalam pemerintahan desa perlu meningkatkan kapasitas dan pemahaman dalam merumuskan Perdes dengan mengacu kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dimaksudkan agar proses legislasi di desa bisa berjalan dengan baik. Dengan demikian, Perdes yang ditetapkan dapat dilaksanakan secara efektif serta memberikan manfaat nyata bagi pemerintah desa dan masyarakat desa itu sendiri.

Dengan kata lain, penerapan Perdes tersebut tidak akan menimbulkan benturan norma serta benar-benar menjadi pedoman keteladan bagi pemerintah dan masyarakat desa dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang demokratis, partisipatif, dan berkeadilan. Dengan dasar itu pulalah, masyarakat akan memiliki kesadaran atau ketaatan hukum sebagai Negara yang mengedepankan dan menganut nilai-nilai kesejahteraan sebagai Negara hukum. Pada intinya, ketaatan dan kesadaran hukum masyarakat desa berkorelasi langsung dengan keteladan dan karakter positif dari Kades dan BPD yang dalam menjalankan amanah warga desa senantiasa berpijak pada prinsip *good governance* dalam setiap proses pengambilan keputusan dan implementasinya yang bisa dipertanggungjawabkan secara bersama dan ilmiah.

REFERENSI

- Al-Fatih, S. (2022). “Edukasi Pembentukan Peraturan Desa Berbasis Nilai Ke-Tuhanan Yang Maha Esa,” *Jurnal Dedikasi Hukum*, 2(3), 291-298.
- Anggalana, (2020), “Sinergitas Pemerintahan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa,” *Pranata Hukum Jurnal Ilmu Hukum*, 15(1), 1-21.
- Astomo, P. (2018). “Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-Undangan,” *Jurnal Konstitusi*, 15(2), 283-305.
- Astomo, P., & Rais, M. T. (2023). “The Establishment Village Regulation of Problematic in West Sulawesi Province Reviewed from a Sociology of Law Perspective,” *Jurnal Mahkamah: Kajian Ilmu Hukum dan Hukum Islam*, 8(2), 215-226.
- Azriel, P. dkk., (2022). “Sosialisasi Pembentukan Peraturan Desa yang Baik Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” *Beru-Beru*, 1(2), 92-102.
- Diniyanto, A. (2022). “Desain Pembentukan Peraturan Desa yang Demokratis dan Aspiratif,” *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(3), 353-367.

- Elviandri & Perdama, I. (2021). "Pembentukan Peraturan Desa (Perdes): Tinjauan Hubungan Kewenangan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)," *Jurnal Equitable*, 6(1), 14-26.
- Iswari, Fauzi. (2020). "Aplikasi Konsep Negara Hukum Dan Demokrasi dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia," *Jurnal Cendekia Hukum*, 6(1), 127-140.
- Rais, M. T. (2022). "Negara Hukum Indonesia: Gagasan dan Penerapannya," *Jurnal Hukum Unsulbar*, 5(2), 11-31.
- Rais, M. T., & Ardiputra, S. (2020). "Relationship of Authority of Village Head With Village Consultative Body in Village Regulation Establishment," *Jurnal Indonesia Prime*, 5(1), 81-93.
- Luthfy, R. M. (2021). "Politik Hukum Pengaturan Peraturan Desa dalam Produk Hukum," *Jurnal Legislasi Indonesia*, 18(4), 492-501.
- Ridwan, S.K, dkk., (2023). "Pembentukan Peraturan Desa dalam Kaitannya dengan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa," *Lex Administratum*, XI(04), 1-12.
- Rizhan, A. dkk., (2021). "Tinjauan Yuridis terhadap Proses Penyusunan (Teknik Legal Drafting) dan Implementasi Peraturan Desa Koto Benai Nomor 4 Tahun 2019 tentang Penertiban Pemeliharaan Hewan Ternak," *Prosiding Seminar Nasional: Hasil Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Islam Kuantan Singgingi*, Kuantan Singgingi: 17-18 Desember 2021, Hal. 58-64.
- Wijayanto, D. E. (2014). "Hubungan Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam Pembentukan Peraturan Desa," *Jurnal Independent*, 2(1), 40.