

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia ditetapkan sebagai negara hukum. Hal tersebut ditetapkan dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945).<sup>1</sup> Indonesia merupakan negara dengan sistem hukum Eropa Kontinental atau yang dikenal dengan *civil law*.<sup>2</sup> *Civil law* identik dengan hukum tertulis yang menjadi syarat utama (*the main requirement*) dalam sistem penyelenggaraan negara. Hukum yang sifatnya tertulis menjadi hal yang penting dan menjadi yang utama serta pertama daripada yurisprudensi.<sup>3</sup>

Adapun prinsip utama dari Eropa Kontinental yaitu taat dan tertib peraturan perundang-undangan menjadi dasar dan termanifestasi melalui sistem *stufanbau theory* (peraturan berjenjang). Undang-Undang menjadi dasar dan batasan bagi semua aspek pemerintahan yang menjamin tuntutan negara hukum yang menghendaki diperkirakannya akibat dari suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum.

Dasar atau landasan utama yang menjadi dasar sistem hukum Eropa Kontinental yaitu bahwa hukum memperoleh kekuatan mengikat, karena diwujudkan dalam peraturan-peraturan yang berbentuk Undang-Undang dan

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>2</sup> Jimly Asshidiqie, Perihal Undang-Undang, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), hlm. v

<sup>3</sup> Choky R. Ramadhan, "Konvergensi *Civil Law* dan *Common Law* di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum" Jurnal MIMBAR HUKUM, 2018, 30 (2): 214 diakses pada tanggal 06 Januari 2023

tersusun secara sistematis di dalam kodifikasi atau kompilasi tertentu.<sup>4</sup> Prinsip tersebut dianut karena memiliki nilai utama yang merupakan tujuan hukum, yaitu kepastian hukum. Kepastian hukum dapat terwujud apabila tindakan hukum atau perbuatan hukum manusia di dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat diatur dengan peraturan-peraturan hukum yang tertulis. Dengan tujuan hukum itu dan berdasarkan sistem hukum yang dianut, maka hakim tidak dapat leluasa untuk menciptakan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat hukum. Hakim hanya berfungsi menetapkan dan menafsirkan peraturan-peraturan dalam batas-batas wewenangnya. Putusan seorang hakim dalam suatu perkara hanya mengikat para pihak yang berperkara saja (*doktrins Res Ajudicata*).<sup>5</sup>

Bentuk dari pengaturan sistem hukum tertulis melahirkan ketentuan penyelenggaran otonomi daerah yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang PEMDA). Undang-Undang tersebut merupakan peraturan perundang-undangan yang sifatnya khusus dan hanya berlaku untuk daerah. Undang-Undang tersebut memiliki kedudukan yang sangat penting mengingat Indonesia dengan heterogenitasnya baik kondisi sosial, budaya, ekonomi dan keragaman tingkat pendidikan masyarakat. Maka sistem desentralisasi kekuasaan atau kewenangan dari pemerintah pusat perlu disalurkan kepada daerah otonom.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Muhammad Eriton, "Sistem Civil Law", <http://eriton.staff.unja.ac.id/2021/04/07/sistem-civil-law/>, diakses pada tanggal 06 Januari 2023

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> J. Kaloh, Mencari Bentuk Daerah, (Jakarta : Rineka Cipta, 2007), hal. 1.

Adanya desentralisasi dan dekonsentrasi yang merupakan salah satu bagian penting dalam negara demokrasi merupakan tugas dari Peraturan Daerah (selanjutnya disebut PERDA), yang tugasnya mengisi dan mengatur kondisi daerah yang bersangkutan.<sup>7</sup> Dalam pelaksanaan sistem pemerintahan di daerah juga harus ada penguatan pada sistem pemerintah desanya sebagai wujud dari satu kesatuan sistem. Terutama kaitannya dengan kewenangan untuk melahirkan produk hukum berupa Peraturan Desa (selanjutnya disebut PERDES).

Apabila pada tingkatan di pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk membuat PERDA, maka di tingkat desa juga demikian, desa dapat menyusun dan membuat PERDES sesuai dengan kewenangannya. Jika PERDA dilarang bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi, maka PERDES juga demikian. Berlaku juga seterusnya, PERDA tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Sehingga secara tegas dapat dikatakan bahwa asas *lex superior derogate legi inferiori* merupakan dasar atau landasan yang digunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Asas tersebut menjelaskan bahwa kedudukan Undang-Undang yang lebih tinggi mengesampingkan kedudukan Undang-Undang yang lebih rendah, dengan demikian PERDES tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang di atasnya.

Berdasarkan pernyataan tersebut berarti bahwa peraturan yang ada di bawah dalam hal ini PERDES tidak boleh bertentangan dengan peraturan

---

<sup>7</sup> Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, (Jakarta, Rajawali Pers, 2009), hal. 319.

(Undang-Undang) yang ada di atasnya. Pasal 20 Ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang PEMDA menyatakan bahwa :

“Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota diselenggarakan sendiri oleh Daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada Desa.”<sup>8</sup>

Desa mempunyai hak asal usul serta hak tradisi yang digunakan dalam mengurus kepentingan masyarakat desa, perannya yaitu mewujudkan cita-cita kemerdekaan yang berdasar pada UUD NRI Tahun 1945. Desa mengalami perkembangan dengan berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi desa yang maju, kuat, demokratis dan desa yang mandiri. Dengan demikian, desa dapat menciptakan dasar dan landasan yang kokoh dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan desa menuju masyarakat yang adil dan makmur serta masyarakat yang sejahtera.

Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa) menyatakan bahwa :

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>9</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Terdapat 4 (empat) bidang yang menjadi tugas utama pemerintah desa sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang mengatur bahwa :

“Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.”<sup>10</sup>

Kaitannya dengan skripsi ini, kewenangan desa yang dimaksud terkait pemberdayaan masyarakat desa yang mana pembahasannya mencakup tentang pendapatan asli desa yang nantinya menjadi suatu produk hukum desa dalam bentuk PERDES.

Dalam menjalankan dan melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik publik maupun privat, desa dapat memiliki kekayaan, harta dan benda serta bangunan, dan desa dapat dituntut serta menuntut di pengadilan.<sup>11</sup> Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta pemberdayaan desa harus bisa mengakomodir aspirasi masyarakat desa serta mewujudkan peran aktif masyarakat desa untuk turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan Bersama sebagai warga masyarakat desa.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

<sup>11</sup> HAW Wijaya, Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 3

<sup>12</sup> Iswan Kaputra et.al (dkk), Dampak Otonomi Daerah Di Indonesia, (Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013), hal.70-71

Sebagai perwujudan demokrasi, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (selanjutnya disebut BPD) sesuai dengan budaya dan adat di desa setempat. BPD juga berfungsi sebagai lembaga legislasi serta pengawas dalam pelaksanaan pembuatan PERDES, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (selanjutnya disebut APBDesa), Keputusan Kepala Desa, dan lain sebagainya sesuai dengan kewenangannya.

PERDES ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. Penjelasan tersebut mengisyaratkan bahwa dalam penyusunan dan pembuatan PERDES harus memenuhi beberapa syarat yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Desa. Syarat tersebut adalah PERDES ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama dengan BPD. Sedangkan rancangan PERDES yang berkaitan dengan pungutan, tata ruang dan keuangan desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Wali Kota sebelum disahkan menjadi PERDES. Pernyataan tersebut diatur dalam Pasal 69 Ayat (3) dan Ayat (4) UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.<sup>13</sup>

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah penyusunan PERDES diperlukan adanya pertimbangan hukum. Landasan hukum adalah pertimbangan dasar atau alasan yang menjelaskan dan menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk itu diadakan guna untuk menjawab atau mengatasi masalah hukum yang ada, atau mengisi kekosongan hukum dengan pertimbangan aturan-aturan yang telah ada. Selain itu dibuat

---

<sup>13</sup> Pasal 69 Ayat (3) dan Ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

karena hendak merubah atau mencabut aturan yang ada dan menggantinya sebagai perwujudan dalam memberikan jaminan atas kepastian hukum dan keadilan hukum di masyarakat.<sup>14</sup>

Keberadaan landasan yuridis ditekankan dalam pembahasan mengenai konsiderans. Bagian konsiderans suatu peraturan perundang-undangan mengandung uraian-uraian singkat yang berisi tentang pikiran pokok yang dijadikan sebagai dasar atau pertimbangan serta alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan yang baru. Pokok pikiran pada konsiderans Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota harus memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis.<sup>15</sup>

Pasal 73 UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa mengatur bahwa :

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa terdiri atas bagian pendapatan, belanja, dan pembiayaan Desa.
- (2) Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa diajukan oleh Kepala Desa dan dimusyawarahkan bersama Badan Permusyawaratan Desa
- 3) Sesuai dengan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa .<sup>16</sup>

Pernyataan yang terdapat dalam Pasal 73 Ayat (3) UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah dalam menetapkan APBDES harus ditetapkan dalam PERDES. Hal ini menjadikan suatu dasar dalam memperoleh Pendapatan Asli Desa (selanjutnya disebut PADesa) untuk memiliki sumber

---

<sup>14</sup> Arasy Pradana A. Azis, "Pencantuman Dasar Hukum Dalam Perancangan Peraturan Desa" <https://jdih.banyuwangikab.go.id/mpp-anjungan-buletin/artikel/detail/pencantuman-dasar-hukum-dalam-perancangan-peraturan-desa>, diakses pada tanggal 06 Januari 2022

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Pasal 73 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

pendapatan sendiri selain sumber dana dari Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Provinsi untuk menambah penghasilan pendapatan, maka perlunya pengaturan tersebut dalam PERDES sebagai penunjang dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dalam rangka pelaksanaan otonomi desa.

Peraturan Desa Sumberrejo Kecamatan Winongan Kabupaten Pasuruan Nomor 03 Tahun 2021 Tentang Pungutan Desa adalah salah satu wujud dari

PERDES yang membahas tentang PADesa dalam hal pungutan swadaya berupa uang atau barang berdasarkan kemampuan sosial ekonomi masyarakat Desa Sumberrejo yang dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan desa dalam rangka peningkatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Pungutan berupa uang yang diatur dalam PERDES

Sumberrejo diberlakukan terhadap :

1. Pabrik Stone Crusher sebesar Rp. 6.000.000/Tahun
2. Pabrik Aspal sebesar Rp. 6.000.000/Tahun
3. Parkir Wisata Alam Banyubiru sebesar Rp. 3.000/Karcis
4. Pertambangan pasir, urug, batu Dump Truck sebesar Rp. 5.000/Rit dan Tronton sebesar Rp. 10.000/Rit.<sup>17</sup>

PERDES tersebut diperkuat dengan adanya Keputusan BPD Desa Sumberrejo Nomor: 141/4/KEP.BPD/424.323.2008/2021 Tentang Persetujuan Terhadap Penetapan Rancangan Peraturan Desa Sumberrejo menjadi Peraturan Desa Sumberrejo Tentang Pungutan Desa, sehingga PERDES yang dibuat oleh Desa Sumberrejo memiliki dasar hukum dan dukungan dari masyarakat desa setempat dalam memberlakukan PERDES kepada subyek-subyek dan obyek-

---

<sup>17</sup> Peraturan Desa Sumberrejo Kecamatan Winongan Kabupaten Pasuruan Nomor 03 Tahun 2021 Tentang Pungutan Desa

obyek yang dicantumkan dalam PERDES tersebut. PERDES tidak boleh berbenturan dan menentang peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Selain itu, PERDES juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Kepentingan umum yang dimaksud adalah dengan mendahulukan kesejahteraan dan manfaat yang umum dengan cara akomodatif, aspiratif, selektif dan tidak diskriminatif.<sup>18</sup>

Mengacu pada PERDES Sumberrejo tentang pungutan, sebuah keharusan tentang adanya pengaturan pungutan dalam PERDES. Secara *a contrario*, pungutan desa tidak dapat diatur dalam Peraturan Kepala Desa atau Peraturan Bersama Kepala Desa. Selain itu, sebelum ditetapkan menjadi PERDES, Rancangan PERDES tentang pungutan juga harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota, meskipun pungutan itu diperkenankan diatur, harus tetap ada pembatasan, dan harus melewati evaluasi dari Bupati/Walikota sesuai dengan aturan yang tercantum dalam Pasal 69 Ayat (4) UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Dalam penyusunan PERDES diperlukan adanya syarat-syarat yang harus dipenuhi sebelum menyusun rancangan PERDES sebagaimana pernyataan dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa yang menyatakan bahwa pungutan yang boleh dilakukan desa

---

<sup>18</sup> Pasal 10 Ayat (1) huruf g Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

adalah pungutan atas jasa usaha seperti pemandian umum, wisata desa, pasar desa, tambatan perahu, karamba ikan, pelelangan ikan, dan lain-lain.

Seringkali ditemukan pungutan desa yang tidak diatur dalam PERDES yang mengakibatkan ketidaknyamanan di masyarakat, sehingga banyak asumsi masyarakat bahwa pungutan tersebut sifatnya pungutan liar, artinya pungutan tersebut tidak sesuai dengan peraturan terkait pembayaran tersebut. Beberapa desa di Kabupaten Pasuruan yaitu Desa Winongan Lor Kecamatan Winongan Kabupaten Pasuruan yang juga memiliki potensi desa wisata religi, desa tersebut belum memiliki PERDES tentang pungutan uang parkir wisata religi tersebut, sehingga hasil dari pungutan uang parkir tersebut bukan menjadi pendapatan desa melainkan pendapatan salah satu organisasi masyarakat.<sup>19</sup> Selain itu, di Desa Umbulan Kecamatan Winongan Kabupaten Pasuruan juga belum memiliki PERDES yang mengatur tentang pungutan desa wisata alam pemandian Umbulan. Di desa tersebut, masalahnya hampir sama dengan Desa Winongan Lor yaitu tentang pungutan uang parkir wisata yang dikelola oleh organisasi masyarakat di desa Umbulan dan tidak diatur dalam PERDES.<sup>20</sup>

Berdasarkan pengamatan penulis, hal tersebut menyebabkan banyak asumsi negatif di masyarakat terkait pungutan yang hanya dikelola oleh salah satu organisasi masyarakat, masyarakat menganggap bahwa tidak adil jika hasil pungutan uang parkir tersebut hanya dikelola oleh salah satu organisasi masyarakat saja, yang harusnya hasil pendapatan desa tersebut dapat dikelola

---

<sup>19</sup> Sekretaris Desa Winongan Lor Kecamatan Winongan Kabupaten Pasuruan.

<sup>20</sup> Sekretaris Desa Umbulan Kecamatan Winongan Kabupaten Pasuruan.

bersama oleh desa dan organisasi-organisasi masyarakat di desa Winongan Lor dan desa Umbulan Kecamatan Winongan Kabupaten Pasuruan.

Pentingnya mengatur pendapatan desa dalam PERDES semakin menjadi keharusan bagi setiap desa yang memiliki potensi berupa pendapatan desa baik itu desa yang memiliki wisata, memiliki industri dan lain sebagainya. Maka dari itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap permasalahan yang diuraikan dalam latar belakang tersebut di atas dalam bentuk skripsi dengan judul **“PENGATURAN PENDAPATAN ASLI DESA DALAM PERATURAN DESA DITINJAU DARI PASAL 73 AYAT (3) UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA.”**

#### **B. Perumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Apa yang menjadi urgensi pengaturan pendapatan asli desa dalam peraturan desa?
2. Apakah akibat hukum yang timbul jika pungutan yang berkaitan dengan pendapatan asli desa tidak diatur dalam peraturan desa?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Pada dasarnya setiap penelitian harus mempunyai tujuan yang jelas, rinci, dan terarah agar penyelesaian permasalahan yang menjadi rumusan masalah pada penelitian dapat dicapai oleh penulis dalam penulisan hukum

yang dilaksanakan. Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui urgensi pengaturan pendapatan asli desa dalam peraturan desa.
2. Untuk mengetahui akibat hukum yang timbul jika pungutan yang berkaitan dengan pendapatan asli desa tidak diatur dalam peraturan desa.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pokok permasalahan dan tujuan yang telah diuraikan di atas, berdasarkan dari kegunaannya, penelitian ini dapat dilihat dari 3 aspek :

##### **1. Akademik**

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan yang berkaitan dengan permasalahan pengaturan pendapatan asli desa dalam peraturan desa ditinjau dari Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Penulis juga berharap dapat menambah bahan kepustakaan dan memberikan kontribusi ilmiah dan teoritis terhadap pemahaman dan pemikiran serta pandangan baru guna menjadi bahan kajian lebih lanjut untuk melahirkan konsep ilmiah dalam proses belajar mengajar bagi seluruh akademisi, sarjana hukum, dan praktisi hukum.

##### **2. Kelembagaan**

Memberikan sumbangan untuk dapat menjadi salah satu bahan kajian teoritis terutama bagi lembaga yang berwenang membuat peraturan

perundang-undangan dalam rangka untuk mengevaluasi dan mengembangkan pemahaman hukum yang berkembang saat ini. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan sebagai bahan pertimbangan bagi BPD dan Kepala Desa dalam menyusun dan merancang pembentukan peraturan perundang-undangan seperti penyusunan PERDES.

### 3. Sosial/Masyarakat

Manfaat yang diharapkan bagi masyarakat adalah diharapkan dapat mampu memberikan sumbangsih secara praktis yakni memberikan sumbangan pemikiran dan bermanfaat serta berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan dan masyarakat luas seperti Pemerintah Desa dan jajarannya dalam menyusun/pembentukan peraturan perundang-undangan.

