



PENGUJIAN PERATURAN DESA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

Idea Islami Parasatya¹

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram
Email: parasatyaideaislami@gmail.com

Tin Yuliani²

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram
Email: yulianitin@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.31764/mk:%20jih.v10i2.2014>

Received: Juni 01, 2019, Accepted: Agst 31, 2019 / Published: Okt 31, 2019

ABSTRACT

Law number 6 of 2014 concerning Villages recognizes the existence of villages and village autonomy, including adat villages as a legal community unit that has territorial boundaries. According to Law number 6 of 2014, village regulations determined by the Village Head after being discussed and agreed with the Village Consultative Body constitute the legal and policy framework in the administration of village governance and village development. The determination of village regulations is a translation of various authorities owned by the Village, referring to the provisions of the higher laws and regulations. As a legal product, village regulations must not conflict with higher regulations and must not harm the public interest. As a political product, village regulations processed democratically, and in a participatory manner, the drafting process involves the participation of village communities. Village communities have the right to propose or provide input to the Village Head and the Village Consultative Body in the process of drafting village regulations.

Keywords: *supervision of village regulations, village autonomy, village regulations*

ABSTRAK

Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa mengakui keberadaan desa dan otonomi desa termasuk desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah. Menurut Undang-Undang nomor 6 tahun 2014, peraturan desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa. Penetapan peraturan desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan

peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Sebagai sebuah produk politik, peraturan desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat desa. Masyarakat desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan peraturan desa.

Kata kunci: *desa, peraturan desa, pengawasan peraturan desa, otonomi desa*

PENDAHULUAN

Amandemen UUD 1945, menyebutkan bahwa eksistensi dan pengaturan mengenai desa tidak lagi menjadi muatan UUD hasil amandemen. Hilangnya pengaturan mengenai desa dalam UUD 1945 hasil amandemen mencerminkan bahwa para *founding fathers* jilid kedua tidak lagi memahami urgensi desa dalam penyelenggaraan negara.¹ Hal ini terbukti bahwa secara tersurat tidak ada rumusan UUD 1945 hasil amandemen yang khusus mengatur tentang desa, namun secara eksplisit amandemen UUD 1945 memberikan pernyataan yang mendukung eksistensi desa atau dengan sebutan lain. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 18B bahwa:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka kesatuan masyarakat hukum adat yang dalam implementasinya dapat berupa desa atau dengan sebutan lain, masih diberi ruang dan kesempatan untuk mengembangkan potensi yang dimiliki sebagai satu kesatuan dalam kerangka Negara

¹ Muhammad Fauzan, "Peran Kelembagaan Pemerintah Desa dalam Kerangka Otonomi Daerah", *Majalah Hukum Nasional*, Jakarta, 2014. Hlm. 121.

Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap mendasarkan kepada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam undang-undang.²

Di sisi lain, para tokoh yang terlibat di dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menangkap sinyal urgensi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana yang diamanatkan dalam penjelasan Pasal 18B UUD 1945 sebelum amandemen. Hal ini tampak dari dasar pertimbangan filosofis Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang dijabarkan dalam penjelasan umum dengan menegaskan bahwa dasar pemikiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 berangkat dari penjelasan Pasal 18B UUD 1945 sebelum amandemen.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa), menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa antara lain mengatur tentang kedudukan dan jenis Desa, penataan Desa, kewenangan Desa, penyelenggaraan pemerintahan Desa, hak dan kewajiban desa dan masyarakat Desa, keuangan dan asset Desa, serta pembangunan Desa dan pembangunan kawasan perDesaan.

Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.³ Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan memperhatikan kondisi-kondisi sosial budaya masyarakat Desa setempat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian Peraturan Desa tersebut dapat menimbulkan persoalan serius di lapangan. Sebagai bentuk peraturan di tingkat Desa, dimana unit pemerintahan Desa sudah seharusnya dibedakan dari unit pemerintahan daerah pada umumnya. Masyarakat Desa merupakan bentuk komunitas yang dapat mengurus

² Ibid. Hlm. 121.

³ Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

dirinya sendiri.⁴ Selain itu, dalam era otonomi daerah saat ini, Desa diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa setempat. Dalam rangka ini, sejumlah Peraturan Desa harus dibuat untuk mengefektifkan implemementasi kewenangan tersebut. Pentingnya Peraturan Desa ini juga bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat Desa setempat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat Desa setempat, serta meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. akan tetapi, Peraturan Desa yang dibuat hendaknya memperhatikan keutuhan dan kemampuan masyarakat Desa untuk melaksanakannya. Untuk itu, maka proses penyusunan dan pembentukan Peraturan Desa harus memperhatikan aspirasi masyarakat Desa setempat.

METODOLOGI

Tulisan ini membahas secara yuridis normatif beberapa permasalahan yang berkaitan dengan Pengujian Peraturan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Analisis data penelitian yuridis normatif adalah kegiatan pengolahan data dan data sistematis terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Permasalahan yang dikaji adalah materi muatan Peraturan Desa, tata cara pembentukan Produk Hukum Desa dan kedudukan Peraturan Desa dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan serta bentuk pengawasan terhadap Peraturan Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Sekretariat Jenderal Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, Hlm. 222.

PEMBAHASAN

A. Desa dan Otonomi Desa

Desa, atau sebutan-sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa colonial Belanda.⁵

Adapun yang dinamakan Desa adalah satu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Desa terjadi dari hanya satu tempat kediaman masyarakat saja, ataupun terjadi dari satu induk Desa dan beberapa tempat kediaman sebagian dari masyarakat hukum yang terpisah yang merupakan kesatuan-kesatuan tempat tinggal sendiri, kesatuan-kesatuan mana dinamakan pedukuhan, ampean, kampong, cantilan, beserta tanah pertanian, tanah perikanan darat (empang, tambak dan sebagainya), tanah hutan dan tanah belukar.⁶

Menurut Sutoro Eko, Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkis struktural dengan struktur yang lebih tinggi.⁷ Menurut Mashuri Maschab, apabila membicarakan Desa di Indonesia, maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan tiga macam penafsiran atau pengertian. *Pertama*, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan, dimana di antara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung

⁵ Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*. institute Local for Development dan Yayasan Tirta, Jakarta, 2005. Hlm. 444.

⁶ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*. Balai Pustaka, Jakarta, 1984. Hlm. 16.

⁷ Sutoro eko, ...*Op.Cit.* Hlm. 444.

kepada kebaikan-kebaikan alam. *Kedua*, pengertian secara ekonomi, Desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam disekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini, Desa merupakan suatu lingkungan ekonomi, dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. *Ketiga*, pengertian secara politik, dimana Desa sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Dalam pengertian yang ketiga ini, Desa sering dirumuskan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri.⁸

Pada konteks politik, sebagai kesatuan masyarakat hukum, Desa mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom), dan wewenang untuk mengurus dirinya sendiri itu sudah dimilikinya semenjak kesatuan masyarakat hukum itu terbentuk tanpa diberikan oleh orang atau pihak lain. Dari sinilah asalnya mengapa Desa disebut memiliki otonomi asli, yang berbeda dengan daerah otonom lainnya seperti kabupaten, karesidenan dan provinsi yang memperoleh otonominya dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Nasional.⁹

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.¹⁰

⁸ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. Polgov Fisipol UGM, Yogyakarta, 2013. Hlm. 1-2.

⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*. Setara Press, Malang, 2015. Hlm. 35.

¹⁰ Ibid. Hlm. 47.

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, pengertian tentang kewenangan sesuatu daerah hukum yang dilukiskan dengan istilah asing 'otonomi' dalam bahasa Indonesia adalah hak untuk mengatur dan mengurus 'rumah tangga' sendiri dalam hukum adat sebenarnya tidak dikenal oleh bangsa Indonesia. pengertian tentang otonomi Desa itu adalah ciptaan bangsa Belanda waktu mereka masih memegang kekuasaan di Indonesia. Hukum adat yang mengatur segenap kehidupan rakyat di Desa, tidak membeda-bedakan (memisahkan) peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara orang-orang sebagai manusia perseorangan dari peraturan-peraturan yang mengatur kepercayaan, cara orang berbakti kepada Tuhan dan kepada roh suci cikal bakal ("dan yang Desa").¹¹

Pengertian otonomi menurut tradisi hukum tata negara asing itu, maka Desa di Indonesia sebagai daerah bukan yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari otonomi daerah-daerah hukum yang di atasnya yang menyusul di kemudian hari, baik yang dibentuk oleh desa-desa bersama-sama dengan sukarela, maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Oleh daerah-daerah hukum yang lebih tinggi itu kemudian otonomi Desa mendapat pembatasan-pembatasan yang tertentu. Meskipun demikian, Desa di seluruh Indonesia masih berwenang menentukan mati-hidupnya sendiri, berwenang menetapkan wilayahnya dengan batas-batasnya sendiri, berwenang menetapkan tata pemerintahannya sendiri.¹²

Dalam pandangan Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, konsekuensi dari konsep atau gagasan hukum NKRI bukan saja hanya desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, melainkan lebih dari itu yakni pengakuan atau perlindungan terhadap

¹¹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, ...*Loc.Cit.* Hlm. 281.

¹² *Ibid.* hlm. 282.

adanya otonomi Desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum datangnya colonial Belanda. Pengakuan dimaksud bukan hanya di atas kertas saja seperti kebebasan memberikan nama Desa dan sebagainya, tetapi juga harus memberikan implementasi pengakuan terhadap kewenangan-kewenangan Desa terutama kewenangan asli yang telah turun-temurun diketahui sebagai kewenangan Desa. dalam hal ini yang harus dijadikan patokan adalah pengakuan atas keberagaman sebagai dasar pemikiran dalam desain otonomi Desa.¹³ Otonomi Desa harus menjadi inti dari konsep NKRI. Dengan catatan bahwa otonomi Desa bukan merupakan cabang dari otonomi daerah, karena yang member inspirasi adanya otonomi daerah yang khas bagi NKRI adalah otonomi Desa. Otonomi Desa harus menjadi pijakan dalam pembagian struktur ketatanegaraan Indonesia mulai dari pusat sampai ke daerah yang kemudian bermuara pada regulasi otonomi Desa yang tetap berpedoman pada keaslian Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum.¹⁴

Perlindungan konstitusi terhadap otonomi Desa secara implicit juga diatur dalam Pasal 28I UUD 1945, yang menegaskan bahwa "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban". Lebih lanjut, Soetardjo Kartohadikoesoemo menyatakan, hak otonomi atau hak untuk menhatur dan mengurus rumah tangga Desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat adalah kewenangan dan kewajiban tidak hanya yang bersangkutan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya berkenaan dengan kepentingan pemerintahan (kenegaraan), akan tetapi juga yang berkenaan dengan kepentingan penduduk perseorangan. Teranglah bahwa isi otonomi Desa menurut hukum adat adalah sangat luas.¹⁵

¹³ Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa*. Alumni, Bandung, 2010. Hlm. 10-11.

¹⁴ Ibid. Hlm. 11.

¹⁵ Soetardjo Kartohadikoesoemo. ...*Op.Cit.* Hlm. 282.

Menurut pandangan Bayu Surianingrat, otonomi Desa adalah otonomi yang sudah ada sejak Desa itu terbentuk. Otonomi Desa berlandaskan adat, mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk Desa, dan tidak berasal dari pemberian pemerintah.¹⁶ Menurut Taliziduhu Ndraha, otonomi Desa berbeda dengan otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974, perbedaan-perbedaannya antara lain otonomi Desa sudah ada sejak zaman dahulu, berdasarkan hukum adat (hukum asli Indonesia), pada hakekatnya tumbuh di dalam masyarakat, isinya seakan-akan tidak terbatas, isinya fleksibel, elastic dan kenyal, diperoleh secara tradisional bersumber dari hukum adat, aspek mengatur semakin merosot, karena satu persatu diatur oleh pemerintah yang lebih tinggi, bobotnya di wilayah perkotaan (urban) semakin ringan dan lebih bersifat nyata dan materiil.¹⁷

B. Materi Muatan Peraturan Desa

Bagir Manan mengartikan materi muatan adalah muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu.¹⁸ Lebih lanjut Bagir Manan menyatakan hingga saat ini belum pernah ada satu ketentuan atau ajaran yang memastikan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan. Ajaran mengenai materi muatan lebih bersifat asas-asas umum daripada materi kaidahnya.

Setiap jenis peraturan perundang-undangan memuat materi tertentu, yang itu berbeda dengan yang lain. Hal ini mengandung arti bahwa secara substansial pembedaan jenis suatu peraturan perundang-undangan tidak semata-mata didasarkan kepada bentuk, syarat dan cara pembentukan, serta badan pembentuknya, tetapi juga didasarkan isi yang terkandung di dalamnya. Pada hakikatnya jenis peraturan perundang-

¹⁶ Ni'matul Huda, ...*Loc.Cit.* Hlm. 52.

¹⁷ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Bumi Aksara, Jakarta, 1991. Hlm. 6.

¹⁸ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumnus, Bandung, 1997. Hlm. 145.

undangan mencerminkan sebagai sesuatu wadah. Perbedaan suatu wadah disebabkan oleh perbedaan muatan yang diwadahi.¹⁹

Aturan Desa atau peraturan Desa, pada saat berlakunya UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, disebutkan dengan 'keputusan Desapraja'. Pada masa Orde Baru, Peraturan Desa tidak dikenal, karena ditingkat Desa hanya dikenal Keputusan Desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1979. Keputusan Desa kemudian melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berubah nama menjadi Peraturan Desa.²⁰ Peraturan Desa ditetapkan berkenaan dengan konsekuensi penyelenggaraan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, atau dalam rangka melaksanakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa setempat.

Istilah Peraturan Desa diperkenalkan atau dipakai dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti dari Keputusan Desa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997. Peraturan Desa dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Pergantian istilah tidak merubah mekanisme pembentukannya di tingkat Desa, Peraturan Desa ditetapkan antara Kepala Desa bersama Lembaga Pemerintahan Desa lainnya.

Dari penegasan beberapa Pasal dalam UU No. 32 Tahun 2004 dapat diketahui bahwa ada beberapa urusan yang menjadi kewenangan Desa yang harus diatur dalam Peraturan Desa, yaitu dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemerintahan Desa, penjabaran lebih lanjut dari

¹⁹ Ni'matul Huda, ...*Loc.Cit.* Hlm. 247.

²⁰ *Ibid.* Hlm. 248-249.

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, dan pembentukan lembaga kemasyarakatan serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa penyusunan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa, tentu berdasarkan kebutuhan dan kondisi Desa setempat, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan Desa dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta tidak merugikan kepentingan umum. Peraturan Desa tersebut secara hukum memiliki kekuatan mengikat.²¹

Keterbatasan pengaturan mengenai mekanisme pembentukan Peraturan Desa di dalam UU No. 32 Tahun 2004 akhirnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa. dalam Pasal 55 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 ditegaskan bahwa (1) Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa; (2) Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa; (3) Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat; dan (4) Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan Peraturan Desa adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat, serta penjabaran lebih lanjut dari

²¹ Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum pemerintahan Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*. Setara Press, Malang, 2010. Hlm. 240.

ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²² Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa materi muatan Peraturan Desa terdiri atas kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa, kewenangan yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan di atasnya sebagai urusan Desa, penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan dan tugas pembantuan, dan urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa.

Menurut UU No. 6 Tahun 2014, Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa. Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Sebagai sebuah produk politik, Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa. masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa.²³

C. Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Desa

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, Desa adalah sebuah badan hukum dalam pengertian yang abstrak, yang berlandaskan kepada kedaulatan rakyat dan berhak untuk menentukan hidup-matinya sendiri,

²² Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006.

²³ Ni'matul Huda, ...*Op.Cit.* Hlm. 253.

menentukan besar-kecilnya sendiri, mengatur dan mengurus pemerintahan dan rumah tangganya sendiri, serta berhak mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri, termasuk hak atas tanah dengan airnya, gunungnya, dan jurangnya. Yang memegang kekuasaan tertinggi di Desa adalah Rapat Desa. Rapat Desa adalah sebuah majelis yang menurut hukum adat biasanya disusun dari berbagai golongan penduduk yang berhak hadir dan member suara dalam Rapat Desa.²⁴

Rapat Desa mempunyai tiga fungsi, yaitu 1) Menjadi dewan penasehat bagi Kepala Desa, tetapi juga bagi Pamong Praja atau bagi jawatan-jawatan pemerintah lainnya, misalnya kehutanan, pengairan, kesehatan dan sebagainya; 2) Menjadi dewan-legislatif, yaitu yang berkuasa menetapkan peraturan-peraturan, anggaran belanja dan sebagainya; dan 3) Untuk memberi persetujuan kepada Kepala Desa untuk mengambil sesuatu putusan, sebab putusan itu tidak dianggap sah kalau tidak dengan persetujuan Rapat Desa.²⁵

Dalam Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1979 dinyatakan bahwa Kepala Desa menetapkan Keputusan Desa setelah dimusyawarahkan atau dimufakatkan dengan Lembaga Musyawarah Desa. dengan rumusan Pasal 18 tersebut, maka Keputusan Desa ditetapkan setelah diadakan mekanisme musyawarah di Desa antara Kepala Desa dengan Lembaga Musyawarah Desa. Keputusan Desa dan Keputusan Kepala Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 jo. Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, Kepala Desa tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, kecuali Peraturan Desa yang

²⁴ Soetardjo Kartohadikoesoemo, ...*Loc.Cit.* Hlm. 2015-206.

²⁵ *Ibid.* Hlm. 225-226.

ditetapkan bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa (Pasal 209 UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 14 ayat (2) PP No. 72 Tahun 2005).

Menurut Maria Farida Indrati, Kepala Desa tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi sebatas peraturan yang bersifat administrative.²⁶ Lebih lanjut Maria Farida menyatakan "...menetapkan Peraturan Desa sebagai peraturan perundang-undangan adalah tidak tepat, dan tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Namun hal itu bukan berarti bahwa Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa tidak boleh atau tidak dapat membentuk suatu Peraturan Desa atau nama lainnya, Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa tetap dapat membentuk suatu Peraturan Desa, yang bersifat mengatur (dan mengikat umum), dalam arti peraturan di bidang penyelenggaraan pemerintahan saja, tetapi tidak sebagai peraturan perundang-undangan".²⁷

Menurut ketentuan Pasal 56 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005, Peraturan Desa dibentuk berdasarkan pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa dan dapat berasal dari usul inisiatif Badan Permusyawaratan Desa. Rancangan Peraturan Desa dibahas bersama-sama oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari Pemerintah Desa dapat ditarik kembali sebelum disahkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa, Pasal

²⁶ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 1 (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*. Kanisius, Yogyakarta, 2007. Hlm. 108.

²⁷ Ibid.

83 ditegaskan, Rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa dapat mengusulkan Rancangan Peraturan Desa kepada Pemerintah Desa. Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa untuk mendapatkan masukan. Rancangan Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

D. Peraturan Desa dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004, keberadaan Peraturan Desa secara implicit telah dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini terlihat dari Pasal 1 angka 10 yang menyebutkan bahwa Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Namun, di dalam UU No. 10 Tahun 2004 pasal 7 ayat (1), jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, nomenklatur Peraturan Desa masih diakui dan telah masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada tingkat yang lebih rendah.

Adanya ketidaksinkronan antara UU No. 10 Tahun 2004 dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentu akan menimbulkan persoalan bagi status Peraturan Desa. apalagi substansi Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 telah mereduksi Peraturan Desa menjadi bagian dari peraturan daerah, seolah Peraturan Desa menjadi bagian dari peraturan daerah, seolah Peraturan Desa bukan hadir sebagai produk legislasi Desa. kalau Peraturan Desa dipandang sebagai bagian dari peraturan daerah, proses pembentukan Peraturan Desa tidak dilahirkan dari proses legislasi di DPRD dan Kepala Daerah, tetapi hasil pembahasan antara Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa.²⁸

Perubahan terhadap eksistensi Peraturan Desa baru muncul ketika lahir UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

²⁸ Ni'matul Huda, ...*Loc.Cit.* Hlm. 261.

undangan. Di dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tidak lagi mencantumkan Peraturan Desa di dalamnya sebagaimana dimuat dalam UU No. 10 Tahun 2004, yang secara tegas memasukkannya di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (2), ditegaskan, yang dimaksud dengan 'berdasarkan kewenangan' adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.²⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie, mengenai pengertian Peraturan Desa ini dapat timbul persoalan serius di lapangan. Sebagai bentuk peraturan tingkat Desa, seharusnya Peraturan Desa dikeluarkan dari pengertian Peraturan Daerah yang tercantum resmi sebagai bentuk peraturan yang berada dalam posisi hierarki kelima dalam susunan peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2014 tersebut.³⁰ Lebih lanjut Jimly menyatakan, bentuk Peraturan Desa itu sebenarnya tidak perlu dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang, sehingga memenuhi kualifikasi sebagai ketentuan peraturan yang dapat diuji oleh Mahkamah Agung.³⁰

Meskipun Peraturan Desa sudah tidak lagi muncul di dalam hierarki peraturan perundang-undangan setelah lahirnya UU No. 12

²⁹ Ibid. Hlm. 266.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. Hlm. 221.

Tahun 2011, namun keberadaannya diatur secara tegas di dalam UU No. 32 Tahun 2004. Dengan demikian, status hukum Peraturan Desa tetap mengikat secara yuridis karena mendapatkan atribusi kewenangan dari UU No. 32 Tahun 2004. Di samping itu, UU No. 12 Tahun 2011 tetap mengakui keberadaan Peraturan Desa sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 8 ayat (2) yang menyatakan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

E. Pengawasan terhadap Peraturan Desa

Sebuah kebijakan (Peraturan Desa) yang demokratis apabila berbasis masyarakat, berasal dari partisipasi masyarakat, dikelola secara bertanggungjawab dan transparan oleh masyarakat dan digunakan untuk memberikan manfaat kepada masyarakat. Dari sisi konteks, Peraturan Desa berbasis masyarakat (demokratis) berarti setiap Peraturan Desa harus relevan dengan konteks kebutuhan dan aspirasi masyarakat. dengan kalimat lain, Peraturan Desa yang dibuat memang dimaksudkan untuk menjawab kebutuhan masyarakat, bukan sekedar merumuskan keinginan elit atau hanya untuk menjalankan instruksi dari pemerintah supradesa. Dari sisi konteks (substansi), prinsip dasarnya bahwa Peraturan Desa lebih bersifat membatasi yang berkuasa dan sekaligus melindungi rakyat yang lemah. Paling tidak, Peraturan Desa harus memberikan ketegasan tentang akuntabilitas Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengelola Pemerintahan Desa.³¹

Sebagai sebuah Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan

³¹ Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003. Hlm. 279.

perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, mengatur urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Daerah atau urusan yang bukan merupakan wewenang Pemerintah Desa. Untuk melakukan pengawasan terhadap produk hukum Desa, di dalam Pasal 34 ditegaskan: (1) Dengan Peraturan Daerah ditentukan bahwa Keputusan Desa mengenai hal-hal tertentu, baru berlaku sesudah ada pengesahan dari Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II; (2) Keputusan Desa dan Keputusan Kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya dibatalkan oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II; dan (3) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan ayat (1), (2), dan (3) diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Setelah berlakunya UU No. 6 Tahun 2014 dalam pasal 69 ditentukan, bahwa jenis Peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, dan Peraturan Kepala Desa. Peraturan-peraturan di Desa tersebut dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kepentingan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Adapun berkenaan dengan pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Desa ataupun Peraturan Desa ditentukan dalam Pasal 69 UU No. 6 Tahun 2014 sebagai berikut: (4) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pemungutan, tata ruang dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa; (5) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak

diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota; (6) Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Kepala Desa wajib memperbaikinya; (7) Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi; (8) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya; (9) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa; (10) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa; (11) Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh Sekretaris Desa; dan (12) Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya.

Ketentuan lebih lanjut perihal pembatalan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014. Menurut ketentuan Pasal 87, Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh Bupati/Walikota. Dengan adanya ketentuan tentang pembatalan Peraturan Desa tersebut semakin memperjelas kedudukan Peraturan Desa dan pejabat yang diberi kewenangan untuk membatalkannya.

SIMPULAN

Penyusunan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa, seperti kewenangan yang sudah ada dimiliki Desa berdasarkan hak asal usul, kewenangan yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai urusan Desa, penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan dan

urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa, yang penyusunannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa materi muatan Peraturan Desa terdiri atas (a) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa; (b) kewenangan yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan di atasnya sebagai urusan Desa; (c) penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan dan tugas pembantuan; dan (d) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada Desa.

Adapun berkenaan dengan pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Desa dan Peraturan Desa setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, diatur dan ditentukan dalam Pasal 69 UU Desa dimana Bupati/Walikota mempunyai kewenangan pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Desa, Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa melalui hasil evaluasi yang diberikan oleh Bupati/Walikota. Di samping itu, masyarakat Desa setempat juga memiliki peran pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Desa, Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa, karena di dalam ketentuan Pasal 69 ayat (9) dan ayat (1) dinyatakan bahwa Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa dan masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa. Mengenai pembatalan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, menurut ketentuan Pasal 87, Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh Bupati/Walikota.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Gaffar Karim, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, 2010, *Republik Desa*. Alumni, Bandung.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni, Bandung.
- Didik Sukriono, 2010, *Pembaharuan Hukum pemerintahan Desa, Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*. Setara Press, Malang.
- Jimly Asshiddiqie, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu Perundang-undangan 1 (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*. Kanisius, Yogyakarta.
- Mashuri Maschab, 2013, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. Polgov Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Muhammad Fauzan, 2014, *Peran Kelembagaan Pemerintah Desa dalam Kerangka Otonomi Daerah*. Majalah Hukum Nasional, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa*. Setara Press, Malang.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984, *Desa*. Balai Pustaka, Jakarta.
- Sutoro Eko, 2005, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*. Institute Local for Development dan Yayasan Tirta, Jakarta.
- Taliziduhu Ndraha, 1991, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2006 Tentang pedoman pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.