

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa ini terbentuk, struktur sejenis desa, masyarakat adat dan sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Adapun yang dinamakan desa ialah suatu kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.¹ Dalam peraturan pemerintah, yang dimaksud dengan 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.²

Desa termasuk institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi. Sejalan dengan perkembangan jaman telah memberikan nuansa baru dalam sistem kenegaraan modern, sehingga kemandirian dan kemampuan masyarakat desa mulai berkurang. Desa sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Sehingga aparatur

¹Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, 2015, hlm. 34.

² Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014

pemerintah desa dituntut untuk bisa mengakomodir dan menampung aspirasi masyarakat untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran serta aktif masyarakat tersebut dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Menurut Jimly Asshiddiqie pengertian Peraturan Desa tersebut dapat menimbulkan persoalan serius dilapangan. Sebagai bentuk peraturan ditingkan desa, dimana unit pemerintahan desa sudah seharusnya dibedakan dari unit pemerintahan daerah pada umumnya.³ Kehidupan masyarakat desa merupakan bentuk komunitas yang dapat mengurus dirinya sendiri. Dalam lingkup pemerintahan desa, kepala desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tatacara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada bupati atau walikota melalui camat. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kepada badan permusyawaratan desa, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui badan permusyawaratan desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang berkaitan dengan pertanggungjawaban yang dimaksud. Salah satu kewenangan kepala desa seperti yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang desa, yaitu “Menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapatkan persetujuan dari Badan Permusyawaratan Desa”. Peraturan Desa yang dibentuk oleh Desa dibuat dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Desa dan Peraturan Desa dapat juga merupakan

³Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan MK RI: Jakarta, 2006, hlm. 222

penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.⁴

Peraturan Desa merupakan peraturan yang bersifat lokal. Peraturan desa dibentuk berdasarkan asas-asas peraturan perundang-undangan. A. Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut khususnya dalam ranah keindonesiaan, terdiri atas: Cita Hukum Indonesia, Asas Negara Berdasarkan Hukum, Asas Pemerintahan Berdasarkan Konstitusi dan asas-asas lainnya.⁵Selanjutnya dijelaskan bahwa Peraturan Desa yang dibuat dilarang bertentangan dengan Kepentingan umum dan atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi, dan di sinilah letak kemungkinan permasalahan yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecendrungan tersebut hingga kemudian berkembanglah gagasan mengenai pengawasan pemerintah daerah terhadap pemerintah desa yang mana diantaranya diaktualisasikan dalam bentuk pembatalan-pembatalan produk hukum desa, kendati demikian pengawasan tersebut telah masuk ke dalam ranah yudisial yang mana ranah tersebut merupakan kompetensi dari lembaga yudikatif. Pengawasan pemerintah terhadap pemerintah daerah dengan mekanisme pembatalan Peraturan Desa yang oleh pemerintah dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum, kemudian dianggap menjadi metode kontrol pemerintah pusat yang efektif untuk mengawasi dan mengendalikan setiap kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Desa tidak cukup hanya bupati yang membatalkan, tetapi menteri dalam negeri pun juga memiliki kewenangan

⁴ Pasal 2 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

⁵ Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 24

untuk membatalkan produk-produk hukum desa tersebut. Sejak otonomi daerah, telah ribuan Peraturan Desa dibuat oleh Pemerintah Desa di berbagai wilayah tanah air. Diantara Peraturan Desa tersebut banyak yang dianggap bermasalah baik karena menimbulkan masalah ekonomi, maupun menimbulkan dampak kepada kerusakan lingkungan akibat izin yang diberikan. Terhadap Peraturan Desa yang bermasalah tersebut dapat dilakukan *judicial review* oleh pemerintah dengan melihat apakah Peraturan Desa tersebut bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dengan peraturan pelaksanaannya, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa, menggambarkan ketidaktegasan pemerintah. Menurut Pasal 87 ditegaskan bahwa peraturan desa maupun peraturan kepala desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh Bupati/Walikota.⁶ Dari penjelasan diatas dapat diartikan bahwa kedudukan desa berada dibawah kekuasaan pemerintah daerah. Hal itu menunjukkan bahwa pemerintah mengakui desa bersifat otonomi asli yang memiliki kewenangan berdasarkan hak asal-usul asli, namun di sisi lain pemerintah meletakkan desa sebagai bagian dari pemerintah daerah serta menyamaratakan pemerintah desa dengan mengeluarkan lembaga adat dari komposisi pemerintahan desa dan menjadikan lembaga adat ini merupakan bagian yang terpisahkan dari pemerintahan desa, hal ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak sepenuhnya mengakui desa sebagai persatuan yang otonom. Apabila dilihat dari tata hierarki dalam semua jenis peratran perundang-undangan di Indonesia, maka hal tersebut bukan hanya ditetapkan semata-mata, akan tetapi hal tersebut lebih

⁶Pasal 87 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa.

dikarenakan peraturan perundang-undangan di Indonesia selain dibentuk oleh lembaga yang berbeda, juga masing-masing mempunyai fungsi dan sekaligus materi muatan yang berbeda-beda sesuai dengan jenjangnya, sehingga hierarki, fungsi dan materi muatan peraturan perundang-undangan itu selalu membentuk hubungan fungsional antara peraturan perundangan yang satu dengan yang lain.⁷

Kedudukan desa tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5 undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa, dalam Pasal 2 disebutkan, “penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bhinneka tunggal ika. Dan di Pasal 5 menyebutkan, desa berkedudukan di wilayah kabupaten/kota”. Desa terdiri dari Desa dan Desa Adat. Dari penjelasan Pasal 2 di atas dapat dihubungkan dengan teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky mengenai norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hirarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.⁸ Hans Nawiasky mengatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi

⁷ Maria Farida Indrati S., 2010. *Ilmu Perundang-Undangan I (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 235

⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, “*Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*”, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm 42

berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.⁹

Dari ketentuan diatas, dapat ditegaskan bahwa apabila dicermati lebih lanjut kewenangan Desa dalam hal ini sangatlah besar, karena Desa memiliki otonomi, yaitu kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Desa itu sendiri. Melalui hierarki Peraturan Perundang-Undangan dapat menjadi dasar dalam menentukan lembaga yang berwenang melakukan pengujian, dan dasar dalam menentukan jenis peraturan perundang-undangan sebagai bahan untuk melakukan pengujian terhadap peraturan desa. Peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.¹⁰ Dalam hal ini peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah, padahal suatu peraturan perundang-undangan dapat dilakukan evaluasi serta diajukan ke Mahkamah Agung untuk dilakukan pengujian secara materiil apabila bertentangan dengan undang-undang.

Peraturan perundang-undangan yang bisa dilakukan pengujian adalah dari tingkat Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar hingga tingkatan yang paling rendah, yaitu Peraturan Desa, sesuai dengan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor. 12 Tahun. 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hampir semua negara memberikan kewenangan pada hakim untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan secara formil, namun tidak semua Negara memberikan kewenangan pada hakim untuk melakukan pengujian secara materiil.¹¹

⁹ Ibid, hlm. 46

¹⁰ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006, Pasal 5 Tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa,.

¹¹ H. M. Laica Marzuki *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal 38.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka penulis tertarik untuk melakukan pembahasan lebih lanjut secara ilmiah dan sistematis tentang “Mekanisme Pembatalan Peraturan Desa Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa”.

Penulis menyadari akan kekurangan dalam penyusunan proposal skripsi ini, oleh karena itu bimbingan serta arahan dari berbagai pihak sangat penulis harapkan demi perbaikan-perbaikan kedepan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut maka dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme Pembatalan Peraturan Desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa ?
2. Mengapa Pembatalan Peraturan Desa tidak dilakukan melalui *Judicial Review* ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang akan diteliti, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses pembatalan Peraturan Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa
2. Untuk mengetahui mengapa pembatalan Peraturan Desa tidak melalui *Judicial Review*.

D. Kerangka Teori

Komitmen Indonesia sebagai negara hukum, tercantum dalam UUD NRI 1945 pasal 1 ayat (3). Pengaturan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tersebut merupakan hasil amandemen ketiga UUD 1945, dimana dalam UUD 1945 naskah asli ayat (3) dalam pasal tersebut tidak dicantumkan. Pada awalnya, pengertian bahwa Indonesia adalah negara hukum atau *rechstaat* tercantum dalam penjelasan UUD 1945 naskah asli, yang mengartikan *rechstaat* sebagai negara yang berdasar atas hukum. Dengan tujuan “untuk memajukan kesejahteraan umum”, dapat dikatakan bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, sangat erat kaitannya dengan Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*).¹² Dalam mewujudkan tujuan negara, yaitu sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), dibutuhkan Peraturan Perundang-undangan yang baik, karena bagaimana mungkin akan terjadi penegakan hukum dan kesejahteraan pada masyarakat apabila hukumnya sendiri tidak berkualitas, dan jangan sampai penegakan hukum justru menimbulkan keresahan di masyarakat.¹³

Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang merupakan bagian hukum dalam penyelenggaraan negara Indonesia dituntut untuk menghasilkan peraturan yang tidak sewenang-wenang dan berpihak pada rakyat. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pernyataan dalam UUD 1945, bahwa Indonesia adalah sebuah negara hukum. Yang berjanji untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan keadilan bagi seluruh rakyatnya. Selain itu juga Peraturan Perundang-undangan Indonesia terikat pula dengan beberapa doktrin hukum modern. Doktrin-doktrin ini menjadi landasan teori

¹² Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Sesuai Dengan Urutan BAB, Pasal, dan Ayat (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 48

¹³ Sudikno Metrokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta : Liberty, 2002), hlm. 146

bagi berlakunya hukum negara di Indonesia pula, yang pertama hukum/Peraturan Perundang-undangan diakui sebagai hukum yang berlaku dalam kehidupan nasional, setiap norma hukum harus dinyatakan secara eksplisit dalam rumus-rumus pasal/ayat yang tertulis definitif demi terjaminnya kepastian mengenai apa yang boleh dan apa yang tidak boleh serta demi obyektifitas dalam rangka fungsinya yang asasi untuk melindungi hak warga negara.¹⁴ Selanjutnya hukum nasional harus dirawat dan dikelola secara eksklusif oleh ahlinya, yaitu kelompok profesional yang terdidik pada taraf yang tinggi berlandaskan sikap etis pula. Selain itu hukum dalam kehidupan nasional itu berstatus otonom. Artinya hukum sebagai suatu sistem dan institusi penunjuang yang harus dipisahkan secara tegas dari urusan politik dan agama, juga berbagai urusan dan kajian lainnya.¹⁵

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan proses atau tahapan beberapa kegiatan perencanaan, persiapan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Untuk menciptakan asas-asas dalam Peraturan Perundang-undangan yang baik, asas-asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dipandang sebagai sebuah inspirasi normatif yang harus diperhatikan dalam oleh pembentuk Peraturan Perundang-undangan. Kedudukan asas ini dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai dasar atau petunjuk arah.¹⁶ Pendapat ini didasarkan pada pendapat Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa asas hukum bukan hukum konkrit melainkan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di

¹⁴ Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum dalam Masyarakat, Perkembangan dan Masalah sebuah pengantar ke arah kajian sosiologi hukum* (Malang: Bayumedia Publishing, 2008), hal.51-57.

¹⁵ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Berkeley: Universitas of California Press, cetakan ulang 1968), hal.575.

¹⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2008, hlm 82.

belakang setiap sistem hukum sebagaimana tercantum dalam Peraturan Perundang-undangan dan putusan hakim.¹⁷

Secara umum, selain asas-asas hukum, asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat pula asas-asas materi peraturan perundang-undangan yang perlu diperhatikan. Asas-asas materi Peraturan Perundang-undangan dibentuk berdasarkan beberapa asas-asas sebagai berikut :

1. Asas tata susunan Peraturan Perundang-undangan (*lex superior derogate lex inferiori*), adalah bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Asas *lex specialis derogate legi generali*, adalah bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih khusus mengesampingkan Peraturan Perundang-undangan yang lebih umum.
3. Asas *lex posterior derogate lex priori*, adalah bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lahir kemudian mengesampingkan Peraturan Perundang-undangan yang lahir terlebih dahulu jika materi yang diatur Peraturan Perundang-undangan tersebut sama.
4. Asas kepastian hukum, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus dapat menjamin kepastian hukum dalam upaya menciptakan ketertiban dalam masyarakat.

¹⁷ Sudikno Mertokusumo dalam Y Sari Murti Widiyastuti, Ringkasan Desertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM, 12 Desember 2007, hlm. 17.

5. Asas pengayoman, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

6. Asas mengutamakan kepentingan umum adalah bahwa dalam Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan dengan mengutamakan kepentingan umum.

7. Asas kenusantaraan, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan kesatuan wilayah Indonesia atau wilayah tertentu sesuai jenis Peraturan Perundang-undangan dalam konteks perda berdasarkan wilayah daerah.

Dalam rancangan undang-undang tentang Perubahan Atas undang-undang Nomor 10 tahun 2004 ini, juga dibahas bahwa asas-asas materi Peraturan Perundang-undangan yang akan diatur adalah :

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;

h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Dari penjelasan diatas dapat diartikan bahwa setiap warga negara memiliki hak konstitusional karena hak konstitusional merupakan bagian dari konstitusi dan untuk menjamin hak-hak konstitusional dari setiap warga negara, negara berkewajiban untuk membentuk lembaga yang memiliki kewenangan tersebut. Indonesia saat ini memiliki lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk menjamin hak-hak konstitusional dari setiap warga negara dengan mekanisme melakukan pengaduan konstitusional yang salah satu bentuknya adalah pengujian materi terhadap produk hukum desa itu sendiri.¹⁸ Produk hukum yang terdiri dari berbagai bentuk tersebut dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, atau kontrol hukum melalui lembaga-lembaga negara yang kewenangannya telah diatur oleh peraturan perundang-undangan.¹⁹ Ada tiga macam norma yang dapat dilakukan pengujian yang dikenal dengan istilah *norm control mechanism*. Ketiga norma tersebut adalah (a) keputusan normative yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (b) ketetapan yang bersifat administrative (*beschikking*), dan (c) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang lazim disebut vonis.²⁰ Peraturan perundang-undangan yang bisa dilakukan pengujian adalah daritingkat Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar hingga tingkatan

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, 2014, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 7.

¹⁹ Ibid, hlm. 5.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2006), hal. 1.

yang paling rendah, yaitu Peraturan Desa, sesuai dengan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hampir semua negara memberikan kewenangan pada hakim untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan secara formil, namun tidak semua Negara memberikan kewenangan pada hakim untuk melakukan pengujian secara materiil.²¹

Negara Republik Indonesia menganut sistem pengujian sebatas materiil pada peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar. Kewenangan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang merupakan kewenangan Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak uji materiil yang dilakukan oleh Mahkamah Agung hanya boleh dilakukan terhadap Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah ke bawah (termasuk Peraturan Desa) dan tidak dapat diadakan terhadap Undang-Undang dan juga tidak terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU).²² Hal ini diperkuat oleh Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Th. 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah setingkat dengan Undang-Undang dan materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

²¹ H. M. Laica Marzuki *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal 38.

²² Indonesia, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22 pasal (1).

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya mengatur tentang pemerintahan desa dan badan permusyawaratan desa serta dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa maka peraturan daerah yang mengatur tentang pedoman pembatalan peraturan desa tersebut. Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintahan desa dan badan permusyawaratan desa. Sedangkan badan permusyawaratan desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan meyalurkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian diharapkan dapat meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang demokratis yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Pengertian desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan.

E. Metode Penelitian

1. Fokus Penelitian

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa, pengaturan pengawasan serta pembatalan produk hukum desa yang dilakukan oleh pemerintah daerah memang benar karena dalam hal ini pemerintah desa berada dalam ruang lingkup pemerintah daerah, namun disisi lain Peraturan Mahkamah Agung memiliki wewenang untuk memeriksa serta memutus pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang. Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, tahapan pengujian diajukan berdasarkan gugatan atau keberatan oleh subjek hukum yang merasa dirugikan dengan adanya peraturan

perundang-undangan tersebut. Dengan kata lain, hak menguji itu diperlukan untuk mempertahankan keberadaan konstitusi. Jadi hak menguji hanya relevan jika dipenuhi dua syarat: pertama, harus terdapat konstitusi tertulis yang dianggap sebagai hukum dan mempunyai kedudukan sebagai hukum tertinggi. Kedua, konstitusi tertulis itu harus bersifat rigid, atau hanya dapat diubah melalui tata cara khusus yang berbeda dengan cara mengubah Undang-Undang.²³

2. Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil
4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 Tentang Desa.

b. Bahan Hukum Sekunder

²³Ni'matul Huda, Hukum Pemerintah Daerah, (Bandung: Nusamedia, 2009) hlm. 119.

Bahan Hukum sekunder dalam penelitian ini berupa studi kepustakaan yang didalamnya meliputi literatur, jurnal hukum sesuai bidang yang berkaitan dengan penelitian ini, serta hasil penelitian terdahulu.

3. Teknik Pengumpulan Data

Bahan penelitian dalam penelitian hukum normative ini dikumpulkan dengan melakukan studi kepustakaan khususnya yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti, menganalisis bahan hukum tersebut secara kualitatif, serta mengolah informasi dari beberapa ahli hukum yang berkaitan dengan penelitian ini, kemudian dituangkan dalam bentuk deskripsi yang menggambarkan permasalahan hukum yang sedang diteliti. Selanjutnya disusun secara sistematis, kemudian di klasifikasi sesuai pokok bahasan. Bahan-bahan hukum tersebut dilakukan analisis secara normatif, sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh terhadap validitas terkait realisasi pembatalan peraturan desa tersebut.

4. Analisis Bahan Hukum

Adapun setelah mengumpulkan dengan menggunakan metode penelitian Hukum normatif, data dapat dianalisis secara deskriptif kualitatif, menginventarisasi Peraturan-Peraturan Perundang-Undangan maka bahan-bahan Hukum tersebut dalam tahapan langkah selanjutnya adalah melakukan analisa dengan metode pendekatan Undang-Undang dan pendekatan konseptual secara teoritis dan pada penelitian Hukum ini tidak dilakukan penemuan Hukum. Tahapan analisis bahan Hukum adalah:

- a. Mengklasifikasikan bahan-bahan Hukum yang telah terkumpul.

b. Melakukan analisis dengan kajian pendekatan Perundang-Undangan, sedangkan pendapat ahli Hukum dikumpulkan sebagai bahan Hukum sekunder yang akan dilakukan analisis dengan pendekatan teoritis.

c. Bahan Hukum sekunder yaitu Pendapat pada ahli Hukum dapat ditemukan pada jurnal ilmiah, artikel Hukum di majalah kampus, disertasi yang menjadi buku, makalah seminar, situs Hukum di media internet, situs Koran online di media Internet, surat kabar, majalah Hukum dan sebagainya kemudian bahan primer dan sekunder disusun secara sistematis berdasarkan pokok pembahasan yang sesuai dengan penelitian ini.

5. Pendekatan Yang Digunakan

Berdasarkan dengan permasalahan yang dikemukakan, maka penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan untuk menelaah seluruh undang-undang maupun regulasi yang berkaitan dengan penelitian ini. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan didasari pertimbangan bahwa penelitian ini terutama sekali bertujuan untuk membahas dan mengkaji berbagai peraturan yang berkaitan dengan Mekanisme Pembatalan Peraturan Desa. Pendekatan ini selaras dengan pandangan yang memahami bahwa hukum sebagai norma, kaidah dan peraturan yang berlaku dalam masyarakat yang sesuai dengan prinsip dan asas-asas hukum.

6. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan-bahan hukum yang dilakukan dalam penelitian ini dengan menguraikan/menafsirkan, membahas seluruh undang-undang sesuai dengan klasifikasi yang berkaitan serta dibutuhkan untuk dapat memenuhi apa yang menjadi tujuan dalam penelitian ini.

F. Kerangka Skripsi

BAB I PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Rumusan Masalah

Tujuan Penelitian

Manfaat Penelitian

Tinjauan Pustaka

Kerangka Pemikiran

Metode Penelitian

BAB II TINJAUAN UMUM

a. Pengertian umum desa

b. Otonomi asli desa

c. Pengujian norma hukum

d. Kewenangan pemerintah dalam pengujian norma hukum

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- Bagaimana mekanisme Pembatalan Peraturan Desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa?
- Mengapa Pembatalan Peraturan Desa tidak dilakukan melalui *Judicial Review* ?

BAB IV PENUTUP

Kesimpulan

Saran-Saran



BAB II

Tinjauan Umum tentang Desa, Otonomi Desa dan Pengujian Norma Hukum

A. Pengertian umum desa

Pengertian desa secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan, dimana diantara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung kepada kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut, desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup dari sektor pertanian, memiliki ikatan sosial dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya. 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 satu lingkungan ekonomi, dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.²⁴

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, 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

²⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, 2015, hlm. 32.

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. Sedangkan dalam Undang-Undang nomor 6 tahun 2014, yang dimaksud dengan desa adalah 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. Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, ditentukan 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.²⁵

Dari beberapa pengertian di atas dapat diketahui bahwa desa adalah bagian terkecil dalam susunan pemerintahan yang dikepalai oleh seorang kepala desa, dalam pelaksanaan kerjanya pemerintah desa mempunyai kewenangan yang dapat diatur sendiri oleh masing-masing individu sebagai perangkat desa. Namun, kewenangan tersebut tidak serta merta bebas tanpa ada batas, kewenangan yang dimiliki pemerintah desa dalam mengelola jalannya roda pemerintahan harus sesuai dan memperhatikan adat istiadat masyarakat yang ada selain itu juga karakter lokal masyarakat juga harus

²⁵<https://id.wikipedia.org/wiki/Desa> (diakses pada 27 april 2016).

tetap dijaga sebagai suatu cirri dan keistimewaan yang dimiliki oleh masing-masing desa. Pemerintah desa telah diketahui mempunyai hak dalam mengatur dan menjalankan roda pemerintahan rumah tangganya sendiri, di antara beberapa kewenangan desa antara lain :

- a. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
- b. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada desa.²⁶

Memosisikan kedudukan desa dalam ketatanegaraan Indonesia perlu dipahami sebagai penyelenggaraan urusan yang dilaksanakan dalam rangka pemerintahan dalam arti luas, untuk melayani masyarakat. Perlekatan mengenai ketatanegaraan tampaknya lebih baik dikesampingkan terlebih dahulu karena beberapa alasan. Faktor utama yaitu bahwa persepsi mengenai urusan dan kelembagaan ketatanegaraan berbeda dengan urusan dan kelembagaan pemerintahan. Dalam Pasal (1) Undang-Undang Desa Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa diartikan 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

²⁶ <http://id.wikipedia.org/wiki/Desa/> (diakses pada 28 april 2016).

pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/ hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system Pemerintahan Negara Republik Indonesia. Kedudukan desa tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5 undang-undang tersebut, dalam Pasal 2 disebutkan, “penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bhinneka tunggal ika. Dan di Pasal 5 menyebutkan, desa berkedudukan di wilayah kabupaten/kota”. Desa terdiri dari Desa dan Desa Adat.²⁷ Dari penjelasan Pasal 2 diatas dapat dihubungkan dengan teori jenjang hukum (Stufentheorie) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky mengenai norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang.

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hirarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.²⁸ Hans Nawiasky mengatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.²⁹

²⁷ Dikutip dari Pasal 2 dan 5 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

²⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, “Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan”, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm 42.

²⁹ *Ibid* hal. 46

B. Otonomi asli desa

Otonomi desa yang merupakan otonomi asli telah diamanatkan dalam Konstitusi Republik Indonesia yakni dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18B ayat (2), yaitu “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.” Otonomi Desa merupakan otonomi yang asli, bulat, dan utuh bukan merupakan pemberian dari pemerintah, sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan asal usul yang bersifat istimewa, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta-harta, serta dapat dituntut dan menuntut dimuka Pengadilan.³⁰

Keberadaan otonomi desa secara tidak langsung erat kaitannya dengan keberadaan pemerintahan desa. Karena selama ini otonomi desa juga mengatur ketentuan tentang keberadaan pemerintah desa yang pasca saat ini terdiri dari unsur perangkat desa dan badan permusyawaratan desa.³¹ Selain itu, keberadaan otonomi desa juga terkait dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan desa yang di Indonesia sudah lahir sejak keberadaannya di era pemerintahan Hindia Belanda (Penjajahan) sampai terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

³⁰ Sadu Wasistiono, M. Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, FokusMedia, Bandung, 2006, hlm. 29.

³¹ Ketentuan ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 200 angka (1)

Pengertian otonomi menurut hukum tatanegara asing, desa di Indonesia sebagai daerah hukum yang paling tua menjalankan otonomi yang sangat luas, lebih luas dari otonomi daerah. Selanjutnya oleh daerah kemudian otonomi desa mendapat pembatasan-pembatasan tertentu. Meskipun demikian, desa di Indonesia masih berwenang menetapkan wilayah dengan batas-batasnya sendiri dan berwenang menetapkan tata pemerintahannya sendiri.³² Hak otonomi atau hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat adalah kewenangan dan kewajiban tidak hanya yang bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, tetapi juga bersangkutan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya bersangkutan dengan kepentingan pemerintah, tetapi juga berkenaan dengan kepentingan penduduk perseorangan, oleh karena itu isi dari otonomi desa menurut hukum adat sangat luas.³³

Desa di Indonesia telah ada sejak beratus-ratus tahun yang lampau. Dari zaman ke zaman, desa, nagari, marga ini ada dan tetap ada sampai dewasa ini. Maja-pahit telah hilang, demikianpun Sriwijaya, Atjeh, Bugis, Minangkabau, Mataram dan sebagainya. Pendudukan Jepang telah lenyap, tetapi desa, nagari, marga, itu tetap ada. Dari jalan sejarah ini, sebagai bukti dapat diambil kesimpulan bahwa sesuatu negara akan tetap ada, selama desa, nagari, marga itu ada, asal negara itu sanggup menya-tukan dirinya dengan desa, nagari, dan marga.³⁴ Sebagai bukti bahwa desa itu telah ada beratus-ratus tahun lalu, dapat dilihat dari peninggalan sejarah berupa tulisan pada benda-benda sejarah. Menurut Bayu Surianingrat dari tulisan prasasti-prasasti tersebut dapat disimpulkan bahwa:

³² Ni'matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan....*, Op.Cit., hlm.49.

³³ Ibid, hlm 49.

³⁴ Nasroen, *Daerah Otonom Tingkat Terbawah*, Beringin Tranding Company, Jakarta, 1955, hlm. 41.

1. Desa sebagai lembaga pemerintahan terendah telah ada sejak dahulu kala dan bukanlah impor dari luar Indonesia, malah murni bersifat Indonesia;
2. Tampaknya desa adalah tingkat yang langsung dibawah kerajaan. Dengan kata lain, pada waktu itu terdapat sistem pemerintahan di daerah dua tingkat;
3. Masyarakat Indonesia sejak dahulu kala telah mengenal sistem pemerintahan di daerah, dan yang sekarang menjadi hakikat dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan. Misalnya, swatantra (yaitu yang disebut sekarang sebagai otonomi atau hak untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri);
4. Terdapat jenis-jenis desa, antara lain Desa Kramat, Desa Perdikan, dan sebagainya dengan hak-hak khusus.³⁵

Pemberian otonomi kepada desa, bukan hanya diberikan kepada desa yang definitif atau dengan kata lain Desa asli, melainkan pemberian otonomi desa juga diberikan oleh Undang-Undang baik itu Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah kepada Desa administratif. Undang-Undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Sementara itu, terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administrasi seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun

³⁵ Bayu Surianingrat, *Pemerintahan dan Administrasi Desa*, Aksara Baru, Jakarta, 1981, hlm. 18.

heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.³⁶

Lahirnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa memberi angin segar terhadap kehidupan masyarakat desa yang notabeneanya ditinggali oleh masyarakat adat di masing-masing daerah, karena mengakui adanya desa adat dalam undang-undang tersebut. Aturan baru ini diharapkan dapat mengakomodir eksistensi desa dan masyarakat adat, yang selama ini sudah banyak direduksi pada pola pemerintahan orde baru, seperti penyeragaman struktur desa yang ada di seluruh Indonesia. Padahal sejak lama, para *founding fathers* menyetujui agar daerah-daerah adat yang bersifat istimewa juga mempunyai struktur pemerintahannya sendiri, sehingga masyarakat adat mempunyai sifat yang khusus. Masyarakat adat sendiri sudah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia lahir. Setiap daerah mempunyai kekhasan adat istiadat, tradisi, kebudayaan, pranata pemerintahan, serta perangkat hukum adat sendiri. Keberagaman karakteristik dan jenis desa tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberi pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.³⁷

³⁶ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 148.

³⁷Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, Op.Cit., hlm. 210.

Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, desa atau yang di-sebut dengan nama lain diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁸ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengangkat kembali otonomi desa berbasis jati diri desa, mengakomodasi keanekaragaman dan keunikan budaya tiap desa, didalam sebuah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang 6 tahun 2014 tentang Desa menggambarkan itikad negara untuk mengotomikan desa, dengan berbagai kemandirian pemerintahan desa seperti pemilihan umum calon pemimpin desa, anggaran desa, semacam DPRD desa, dan kemandirian pembuatan peraturan desa semacam perda, menyebabkan daerah otonomi NKRI menjadi provinsi, kabupaten atau kota, dan desa. Reformasi telah mencapai akarnya, kesadaran konstitusi desa dan dusun diramalkan akan mendorong proses reformasi berbasis otonomi daerah bersifat hakiki.³⁹ Pengaturan Desa pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa berdasarkan asas-asas Rekognisi, subsidi-diaritas, keberagaman, kebersamaan, kegotong-royongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan dan keberlanjutan. Hal itu tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Asas-asas pengaturan desa Pasal 3 dan pengertiannya yaitu:

1. Rekognisi adalah pengakuan terhadap hak asal-usul.
2. Subsidiaritas adalah penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masarakat desa.

³⁸ Bambang Trisantono Soemantri, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Bandung : Fokus Media, 2011, hlm. 46

³⁹ <http://www.ksap.org/sap/desa/>, di akses pada tanggal 27 april 2016.

3. Keberagaman adalah pengakuan dan penghormatan terhadap system nilai yang berlaku dimasyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan system nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
4. Kebersamaan adalah semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan ditingkat desa dan unsur masyarakat desa dalam membangun desa.
5. Kegotongroyongan adalah kebiasaan untuk tolong menolong untuk membangun desa.
6. Kekeluargaan adalah kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa.
7. Musyawarah adalah proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.
8. Demokrasi adalah system pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu system pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk tuhan yang maha esa diakui , ditata, dan dijamin.
9. Kemandirian adalah suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri.
10. Partisipasi adalah turut berperan aktif dalam suatu kegiatan.
11. Kesetaraan adalah kesamaan dalam kedudukan dan peran.
12. Pemberdayaan adalah upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.

13. Keberlanjutan adalah suatu proses yang dilakukan secara terkordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa.⁴⁰

Kemudian tujuan dari pengaturan desa pada pasal (4) yaitu :

- a. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sisten ketatanegaraan republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi dan budaya masyarakat desa.
- d. Mendorong prakarsa, gerakan dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan asset desa guna kesejahteraan bersama.
- e. Membentuk pemerintahan desa yang professional , efisien dan efektif, serta bertanggungjawab.

⁴⁰ Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- f. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum.
- g. Meningkatkan ketahanan social budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional.
- h. Memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional.
- i. Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.⁴¹

Kedudukan desa dalam ketatanegaraan Indonesia perlu dipahami sebagai penyelenggaraan urusan yang dilaksanakan dalam rangka pemerintahan dalam arti luas, untuk melayani masyarakat. Perlekatan mengenai ketatanegaraan tampaknya lebih baik dikesampingkan terlebih dahulu karena beberapa alasan. Faktor utama yaitu bahwa persepsi mengenai urusan dan kelembagaan ketatanegaraan berbeda dengan urusan dan kelembagaan pemerintahan. Dalam Pasal (1) Undang-Undang Desa Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa diartikan 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/ hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia. Kedudukan desa tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5 undang-undang tersebut, dalam Pasal 2 disebutkan, “penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila,

⁴¹ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bhinneka tunggal ika. Dan di Pasal 5 menyebutkan, desa berkedudukan di wilayah kabu-paten/kota”. Desa terdiri dari Desa dan Desa Adat.⁴²

Pada perkembangannya, terdapat penambahan Pasal 18 UUD 1945 yang memuat hubungan dan pengakuan atas satuan daerah-daerah yang dianggap istimewa. Namun munculnya Pasal 18 ayat (1) maupun dalam Pasal 18 B ayat (2) tidak muncul pengakuan secara tegas bahwa desa memiliki otonomi asli. Apabila kedua pasal tersebut dihubungkan, dapat dipahami bahwa keberadaan masyarakat hukum adat diakui secara konstitusional, namun eksistensi daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yang dihuni masyarakat hukum adat tersebut tidak mendapat jaminan. Dengan kata lain, subyeknya diakui namun daerah tempat tinggalnya tidak mendapat pengakuan. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 hanya membagi wilayah negara atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota yang dikelola menurut asas otonomi.⁴³

Daerah otonom itu sendiri merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Pemerintahan itu sendiri diartikan oleh Montesquieu yaitu pemerintahan dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas meliputi bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam artisempit me-nunjuk pada

⁴² Dikutip dari Pasal 2 dan 5 UndangUndang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

⁴³ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Uii Press, 2010, hlm. 369.

aparatur atau alat perlengkapan negara yang melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintahan dalam arti sempit, yaitu yang diartikan sebagai tugas dan kewenangan negara di bidang eksekutif saja.⁴⁴

Relevansi teori otonomi desa terhadap permasalahan yang diangkat adalah dalam penyelenggaraan pengujian peraturan desa yang dalam hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan desa memiliki kedudukan yang sama dengan undang-undang. Dalam hal ini tidak ada campur tangan atas pemerintah daerah terhadap pemerintah desa itu sendiri. Sedangkan aparatur desa mengetahui bahwa otonomi yang dimiliki desa merupakan otonomi asli bukan pemberian dari pemerintah pusat, sehingga dalam pelaksanaannya disesuaikan dengan keadaan masing-masing desa, karena desa disini berhak untuk mengatur urusannya sendiri.

C. Pengujian norma hukum

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya atau dengan lingkungannya. Definisi norma hukum secara umum adalah norma-norma atau kaidah yang mengikat, karena dipertahankan oleh suatu pemerintah yang mengendalikan kekuasaan sah untuk mempertahankannya. Seluruh norma hukum yang berlaku dalam suatu wilayah dan dalam jangka waktu tertentu disebut dengan hukum positif. Berbicara peraturan perundang-undangan, maka tidak bisa lepas dari membicarakan, masalah norma atau kaedah, norma hukum. Norma atau kaedah adalah suatu ukuran suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesama ataupun lingkungannya.⁴⁵ Sudikno Mertokusumo

⁴⁴Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah*, Laksbang Mediatama, Surabaya 2008, hlm. 21.

⁴⁵ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007, hlm. 18.

menyatakan norma atau kaedah itu adalah merupakan perumusan suatu pandangan obyektif mengenai penilaian atau sikap seyogyanya dilakukan atau tidak dilakukan, yang dilarang atau dianjurkan untuk dijalankan dan Kaedah hukum lazim diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap didalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi.⁴⁶

Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Macam-macam asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Asas Kejelasan Tujuan

Asas kejelasan tujuan adalah pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan jelas yang hendak di capai.

2. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat

Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undanga harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang memiliki kewenangan. Peraturanperundang-undangan, dapat batal atau dibatalkan demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Asas Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

⁴⁶ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: PT. Liberty, 2007,hlm.11.

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

4. Asas Dapat Dilaksanakan

Asas dapat dilaksanakan adalah pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Asas Kejelasan Rumusan

Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, dan juga bahasa hukum jelas dan juga mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Asas Keterbukaan

Asas keterbukaan adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, dan pengundangan yang sifatnya transparan dan juga terbuka. Sehingga, bagi seluruh lapisan pada masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Didalam Pasal 6 Ayat (1) UU RI No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas sebagai berikut:

1. Asas Pengayoman

Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Asas Kemanusiaan

Asas kemanusiaan adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional

3. Asas Kebangsaan

Asas kebangsaan adalah materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip NKRI

4. Asas Kekeluargaan

Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan

5. Asas Kenusantaraan

Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD RI Tahun 1945.

6. Asas Bhinneka Tunggal Ika

Asas Bhinneka Tunggal Ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi yang khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan juga bernegara.

7. Asas Keadilan

Asas keadilan adalah peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara

8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, golongan, suku, gender, ras, dan status sosial.

9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Asas tertiban dan kepastian hukum adalah materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan tertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum

10. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan

Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Didalam Pasal 6 Ayat 2 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada Ayat 1, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan

perundang-undangan yang termasuk. Adapun asas lain adalah sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, contohnya dalam hukum pidana, seperti asas legalitas, asas tiada hukum tanpa kesalahan, asas pem-binaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; dalam hukum perdata, seperti dalam hukum perjanjian, ada asas kesepakatan, kebebasan dalam berkontrak, dan iktikad baik.⁴⁷

Selanjutnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.⁴⁸

D. Kewenangan pemerintah dalam pengujian norma hukum

Peraturan Desa lahir dari perjuangan dan perjalanan yang panjang dimana sebelumnya pengaturan tentang desa diatur dalam undang-undang 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah didalamnya penyelenggaraan desa diatur dalam beberapa pasal, namun karena perkembangan masyarakat peraturan desa dalam undang-undang itu pun tidak relevan lagi dan sudah ketinggalan zaman di bandingkan perkembangan masyarakat yang terus maju, maka lahir undang-undang No. 6 tahun 2014 tentang desa

⁴⁷ <http://www.artikelsiana.com/2015/04/asas-pembentukan-peraturan-perundang.html> (diakses pada 28 april 2016).

⁴⁸ <https://dodiksetiawan.wordpress.com/2011/11/21/uu-12-tahun-2011-tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/> (diakses pada 28 april 2016).

dengan harapan pengaturan tentang desa nantinya akan lebih jelas dan dapat lebih memberikan Otonomi yang lebih luas terkait penyelenggaraan desa yang mandiri. Dengan munculnya peraturan yang membahas lebih dalam mengenai peraturan tentang desa, diharapkan akan terciptanya kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.⁴⁹

Dalam menjalankan kewenangan dan tugasnya. Berbeda dengan hal tersebut, kedudukan Pemerintahan Desa menggunakan asas rekognisi dan asas subsidiaritas. Ini sesuai dengan yang ada di dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Asas rekognisi adalah pengakuan terhadap hak asal usul. Bisa diartikan juga asas rekognisi adalah pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, yang tidak lain adalah desa. Artinya negara mengakui secara utuh Desa adalah merupakan kesatuan hukum adat dan merupakan bagian dari sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain mengakui secara utuh bahwa Desa memiliki hak asal usul, Pemerintahan Desa dalam memutus atau pengambilan suatu kebijakan harus sesuai dengan kepentingan masyarakat Desa. Hanya Desa tersebut yang dapat memutus dan mengambil keputusan sesuai dengan asas subsidiaritas. Asas subsidiaritas yaitu penetapan kewenangan yang berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal guna kepentingan masyarakat Desa.⁵⁰

Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk selalu membina dan mengawasi kinerja dari Pemerintah Desa. Dalam melaksanakan kewajibannya pemerintah daerah

⁴⁹ Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa.

⁵⁰ Penjelasan tentang asas subsidiaritas di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah.⁵¹ Bentuk dari pembinaan, pengawasan dan pemberdayaan harus sesuai dengan peraturan perundangundangan yang telah mengatur. Dalam pembentukan sebuah Peraturan Desa, peranan dari Pemerintahan Daerah diatur di dalam Pasal 112 sampai dengan 115 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam bentuk pembinaan dan pengawasan. Bagaimana pengawasan dari Pemerintahan Daerah dalam perancangan atau pembentukan Peraturan Desa secara tepat dan benar sesuai dengan nilai-nilai dan norma peraturan perundangundangan. Bagaimana pengawasan yang optimal dan efektif terhadap pembentukan sebuah Peraturan Desa. Bagian Hukum Sekretariat Daerah adalah pihak yang sesuai dengan bidangnya, artinya memiliki peranan terhadap pengawasan terhadap pembentukan Peraturan Desa.

Disisi lain, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, terkait dengan pengawasan dan pembinaan tercantum dalam pasal 84. Yang pada intinya setelah Peraturan Desa selesai dibentuk harus disampaikan kepada Bupati/Walikota untuk dijadikan bahan evaluasi atau klarifikasi, maupun ketika peraturan Desa tersebut harus dibatalkan. Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa menjelaskan terkait dengan pengawasan dan pembinaan hanya berupa evaluasi dan klarifikasi. Selanjutnya Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk dapat melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di-bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan demikian ini kemudian dikenal dengan istilah *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh

⁵¹ Pasal 112 ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

lembaga kehakiman. Pada dasarnya penempatan peraturan desa sebagai bagian dari peraturan daerah dalam ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan membawa konsekuensi hukum baru, khususnya terkait dengan kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan judicial review terhadap perundang-undangan dibawah undang-undang.

Dengan ditematkannya Perdes dalam hiererki peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang maka *judicial review* terhadap perdes menjadi kompetensi Mahkamah Agung, dan hal ini bisa mengakibatkan penumpukkan perkara di Mahkamah Agung jika mengingat jumlah desa yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Selain itu ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-undang 10 Tahun 2004 ini jika dihadapkan dengan ketentuan pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terjadi ketidaksinkronan norma, karena dalam ketentuan pasal 1 angka 10 undang-undang 32 tahun 2004 ditentukan bahwa peraturan daerah adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan kabupaten/kota. Dalam ketentuan tersebut ditentukan secara eksplisit bahwa peraturan desa tidak termasuk sebagai yang dimaksud dengan peraturan daerah. Sehingga ketentuan dalam undang-undang nomor 10 tahun 2004 harus ditegaskan kembali bahwa karena kekhasan dan besarnya pengaruh hukum adat, ketentuan yang menyangkut mengenai pemerintahan desa khususnya terkait dengan peraturan desa dan peraturan kepala desa perlu diatur dengan undang-undang tersendiri.⁵²

Kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian tersebut pada awalnya lahir dari Undang-Undang No. 14 Th. 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan juga Undang-Undang No. 14 Th. 1985 tentang

⁵² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, Op.cit, 226.

Mahkamah Agung jo Undang-Undang No. 5 Th. 2004 tentang Mahkamah Agung. Kedua Undang-Undang ini pada intinya sama-sama menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang untuk melakukan pengujian materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dan menyatakan tidak sah terhadap peraturan tersebut apabila memang peraturan tersebut bertentangan dengan peraturan di atasnya. Seperti yang telah dijelaskan dalam bahasan sebelumnya, bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung sesuai dengan Pasal 24A Pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵³

Selain itu dalam Undang-Undang No. 14 Th. 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang No 14 Th. 1985 tentang Mahkamah Agung jo Undang-Undang No. 5 Th. 2004 tentang Mahkamah Agung juga menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dan menyatakan tidak sah peraturan tersebut jika memang bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan di atasnya. Dalam hal ini, Peraturan Desa sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga sangat memungkinkan sebuah Peraturan Desa dilakukan pengujian secara materiil di Mahkamah Agung jika memang dirasa inkonsistensi dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Sesuai dengan yang tercantum dalam Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hampir semua negara

⁵³ Indonesia, Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan.

memberikan kewenangan pada hakim untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan secara formil, namun tidak semua negara memberikan kewenangan pada hakim untuk melakukan pengujian secara materiil.⁵⁴

Tahapan-tahapan pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Th. 2004 tentang Hak Uji Materiil. Tahapan pengujian diajukan berdasarkan gugatan atau keberatan oleh subyek hukum yang merasa dirugikan dengan adanya peraturan perundang-undangan tersebut. Gugatan atau keberatan tersebut dapat diajukan langsung ke Mahkamah Agung atau melalui Pengadilan Negeri di wilayah tergugat. Pengajuan gugatan tersebut diajukan dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak berlakunya peraturan yang bersangkutan. Berkaitan dengan pengajuan gugatan terhadap peraturan perundang-undangan yang dirasa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Mahkamah Agung akan mengabulkan gugatan tersebut dan menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut tidak sah dan tidak berlaku serta memerintahkan kepada pejabat atau lembaga yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut untuk mencabutnya.⁵⁵

Sehingga berdasarkan uraian di atas, maka sangat memungkinkan jika suatu Peraturan Desa dapat dilakukan pengujian secara materiil jika memang dalam substansi dan/atau materi muatan Peraturan Desa tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi khususnya jika Peraturan Desa tersebut bertentangan secara substansi terhadap Undang-Undang yang bersangkutan. Peraturan

⁵⁴ H. M. Laica Marzuki *Berjalan-jalan di Ranah...*, Op. Cit., hlm 38.

⁵⁵ Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Hak Uji Materiil No. 1 Th. 2004.

Desa merupakan salah satu produk peraturan perundang-undangan sehingga sangat mungkin untuk dilakukan pengujian sebagai salah satu bentuk kontrol dan pengawasan dari masyarakat umum terhadap peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah setempat serta menciptakan mekanisme check and balance pemerintahan desa dari pemerintah pusat terhadap pemerintah desa, hal ini bisa digambarkan sebagai pengawasan antara kekuasaan legislatif dengan kekuasaan eksekutif.

BAB III

Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Pembatalan Peraturan Desa menurut Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak mengatur lagi secara tegas kedudukan Peraturan Desa dalam hierarki peraturan perundang undangan. Hal ini dapat diketahui dalam pengaturan hierarki peraturan perundang undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat.
3. Undang-Undang.

4. Peraturan Pemerintah.
5. Peraturan Presiden.
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan dihilangkannya Peraturan Desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka hal ini akan menimbulkan kesulitan dan permasalahan dalam menentukan kedudukan hierarki Peraturan Desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena sebenarnya hierarki peraturan perundang-undangan merupakan dasar dalam menentukan sistem pengujian peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Desa. Melalui hierarki peraturan perundang-undangan dapat menjadi dasar dalam menentukan lembaga yang berwenang melakukan pengujian, dan hal lain yang mendasar dalam menentukan jenis peraturan perundang-undangan sebagai batu bahan untuk melakukan pengujian terhadap Peraturan perundang-undangan tersebut.

Dari penjelasan tersebut diatas tentunya bisa dilihat dengan jelas tidak relevannya aturan yang mengatur mengenai kewenangan pembatalan peraturan desa dengan kenyataan yang ada di lapangan. Hal tersebut sesungguhnya merupakan titik balik munculnya kewenangan yang tidak sesuai dengan prosedur. Kewenangan yang tidak sesuai dengan prosedur tersebut bermuara pada ketidakpastian hukum dan dalam sebuah negara, ketidakpastian hukum adalah sebuah kegagalan dalam menegakkan konstitusi. Ini adalah implikasi hukum paling fatal yang bias terjadi apabila keadaan ini terus berlanjut.

Apabila dilihat dari tata susunan (*hierarki*) dari semua jenis peratran perundang-undangan di Indonesia, maka hal tersebut bukan hanya ditetapkan semata-mata, akan

tetapi hal tersebut lebih dikarenakan peraturan perundang-undangan di Indonesia selain dibentuk oleh lembaga yang berbeda, juga masing-masing mempunyai fungsi dan sekaligus materi muatan yang berbeda-beda sesuai dengan jenjangnya, sehingga hierarki, fungsi dan materi muatan peraturan perundang-undangan itu selalu membentuk hubungan fungsional antara peraturan perundangan yang satu dengan yang lain.⁵⁶

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menunjukkan bahwa peraturan desa sebagai produk hukum desa memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan pada saat masih berlakunya PP Nomor 72 Tahun 2005, karena peraturan desa merupakan bagian dari peraturan daerah jika dilihat berdasarkan hierarki dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011. Peraturan desa tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan, akan tetapi status peraturan desa masih terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Keberadaan peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang materi muatannya sesuai dengan materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana termuat didalam Pasal 6 (ayat 1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dimana kesemuanya harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban kepastian hukum, dan atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

⁵⁶ Maria Farida Indrati S., 2010. Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan), Yogyakarta: Kanisius, hlm. 235

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 Desa dan Aset 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.⁵⁷ Peraturan desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian Peraturan Desa tersebut dapat menimbulkan persoalan serius di lapangan. Sebagai bentuk peraturan ditingkatkan desa, dimana unit pemerintahan desa sudah seharusnya dibedakan dari unit pemerintahan daerah pada umumnya.⁵⁸

Untuk menjaga agar kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan pemerintah lainnya), diperlukan adanya badan atau lembaga serta tata cara pengawasannya.⁵⁹ Pengawasan Pemerintahan Desa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 115 Ayat (1) Huruf e. menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan "pengawasan" adalah termasuk di dalamnya pembatalan peraturan desa.

Peraturan Desa dalam implementasinya apabila terjadi inkonsistensi materi muatan maupun prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan, mekanisme

⁵⁷ Pasal 1 (7) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan MKRI: Jakarta, 2006, hlm. 222

⁵⁹ Ni'matul Huda. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*. (Yogyakarta : UII Press.2005.), hlm. 73

pembatalan Peraturan Desa dapat mengacu pada ketentuan Pasal 69 Undang-Undang No. 6 Th. 2014 tentang Desa.

- (1) Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa.
- (2) Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- (4) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, 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 lama 20 (duapuluh) 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 pada 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.

Menurut penjelasan dari isi pasal 69 Undang-undang No. 6 Th. 2014 Tentang Desa tersebut dapat disimpulkan bahwa rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Setelah itu, hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (duapuluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota. Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi. Namun apabila Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.

Menurut Pasal 112 ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk selalu membina dan mengawasi kinerja dari Pemerintah Desa. Dalam melaksanakan kewajibannya pemerintah daerah dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah. Dan bentuk dari pembinaan, pengawasan dan pemberdayaan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah mengatur.

B. Pembatalan Peraturan Desa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa.

Setiap jenis peraturan perundang-undangan memuat materi tertentu, yang berbeda satu dengan yang lain. Hal ini mengandung arti bahwa secara substansial perbedaan jenis suatu peraturan perundang-undangan tidak semata-mata didasarkan kepada bentuk, syarat dan cara pembentukan, serta badan pembentukannya, tetapi juga didasarkan isi yang terkandung didalamnya. Pada hakikatnya jenis peraturan perundang-undangan mencerminkan sebagai suatu wadah. Perbedaan suatu wadah disebabkan oleh perbedaan muatan yang diwadahi.

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 desa 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 BPD dalam mengelola pemerintahan desa. Berdasarkan Pasal 6 ayat (4) *Inlandsche Gemeente-Ordonnantie*, maka putusan desa dapat dibatalkan oleh Dewan Pemerintah Kabupaten, jikalau itu melanggar undang-undang negara atau melanggar kepentingan umum.⁶⁰

Agar dapat diketahui isi tiap-tiap putusan desa, supaya dapat diawasi, apakah sesuatu putusan itu melanggar undang-undang atau melanggar kepentingan umum,

⁶⁰ Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan..., Op., Cit. Hlm 271.

maka di berbagai daerah dengan putusan presiden atau dengan peraturan kabupaten ditentukan, bahwa untuk putusan-putusan desa haruslah diadakan “Daftar Putusan Desa”. Turunan dari daftar putusan desa dikirim kepada bupati melalui camat dan wedana. Dengan jalan ini maka selalu dapat diawasi, apakah sesuatu putusan desa melanggar undang-undang atau melanggar kepentingan umum atau tidak. Jika terdapat pelanggaran itu, maka segera bupati memajukan hal itu kepada Dewan Pemerintah Kabupaten untuk membatalkan. Jika rapat desa tidak dapat menerima putusan Dewan Pemerintah Kabupaten tadi, maka ia dapat minta banding kepada Dewan Pemerintah Propinsi supaya keputusan Dewan Pemerintah Kabupaten itu dibatalkan.⁶¹

Pengawasan Pemerintahan Desa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa desa menuju pada tahap penyelenggaraan pemerintahan yang mandiri secara yuridis administratif. Menurut peraturan pemerintah tersebut, pemerintah desa melaksanakan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan melalui laporan pertanggungjawaban desa yang disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Adapun mengenai mekanisme laporan pertanggungjawaban kepala desa juga disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Proses dan mekanisme tersebut sebagai bahan evaluasi oleh Bupati/Walikota dan BPD untuk dasar pembinaan dan pengawasan, serta fungsi pengawasan kinerja kepala desa.⁶²

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 84 ayat (4) mengenai tata cara penyusunan peraturan didesa, ditentukan bahwa Peraturan Desa yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada bupati/walikota

⁶¹ Ibid.

⁶² Pasal 49 Ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diundangkan. Selain itu didalam pasal 87 dijelaskan bahwa Peraturan Desa yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada bupati/walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) Hari setelah diundangkan.

Sebagai sebuah peraturan perundang-undangan, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, terkait dengan pengawasan dan pembinaan tercantum dalam pasal 84. Yang mana pada intinya setelah Peraturan Desa selesai dibentuk harus disampaikan kepada Bupati/Walikota untuk dijadikan bahan evaluasi atau klarifikasi. Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa menjelaskan terkait dengan pengawasan dan pembinaan hanya berupa evaluasi dan klarifikasi. Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 83 ditegaskan bahwa rancangan Peraturan Desa yang sudah ditetapkan oleh Kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan desa dari pimpinan BPD, dinyatakan berlaku dan mempunyai kekuatan hukum tetap. Selanjutnya peraturan desa yang telah diundangkan disampaikan kepada Bupati/Walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diundangkan.⁶³

Berdasarkan penjelasan undang-undang No. 6 Th. 2014 tentang desa serta Peraturan Pemerintah No. 43 Th 2014 tentang peraturan pelaksana UU No. 6 Th 2014

⁶³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press :Malang, 2015. Hlm. 260

tentang desa tersebut diatas, bahwa keputusan Desapraja yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan adat kebiasaan setempat dapat ditangguhkan atau dibatalkan oleh Kepala Daerah Tingkat II. Keputusan Kepala Daerah Tingkat II yang menangguhkan atau membatalkan pelaksanaan keputusan Desapraja disampaikan kepada Desapraja yang bersangkutan dengan disertai keterangan dan alasannya. Pembatalan sesuatu keputusan Desapraja tersebut menghendaki dibatalkannya semua akibat dari keputusan yang dibatalkan itu sepanjang akibat itu masih dapat dibatalkan. Sesuatu keputusan Desapraja yang dipertangguhkan pelaksanaannya segera berhenti berlakunya sejak saat keputusan Desapraja yang dipertangguhkan tidak disusul dengan pembatalan, maka keputusan yang dipertangguhkan itu dapat terus berlaku lagi.⁶⁴

Desapraja dapat memajukan banding kepada Kepala Daerah Tingkat I mengenai keputusan-keputusan yang ditolak pengesahannya atau dibatalkan atau dipertangguhkan oleh Kepala Daerah Tingkat II. Bandingan harus dimajukan dalam jangka waktu satu bulan sejak keputusan penolakan pengesahan atau pembatalan atau pertangguhan tersebut diterima oleh Desapraja yang bersangkutan. Sebelum ada keputusan Kepala Daerah Tingkat I dalam hal bandingan, maka keputusan Kepala Daerah Tingkat II yang dibanding itu harus ditaati. Selambat-lambatnya dalam tempo 6 bulan Kepala Daerah Tingkat I sudah harus mengambil keputusan mengenai bandingan dimaksud. Naskah rancangan peraturan desa yang sudah direvisi kemudian disahkan (legislasi) menjadi peraturan desa oleh pemerintah desa dan BPD. Sebelum peraturan desa diimplementasikan, maka pemerintah desa dan BPD wajib melakukan sosialisasi publik, untuk memberikan informasi tentang peraturan desa agar masyarakat

⁶⁴ Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan....Op.Cit., hlm 274 .

tahu dan siap ikut melaksanakan peraturan desa tersebut. Jika sosialisasi sudah mantap, maka peraturan desa bisa dijalankan (diimplementasikan). Bersamaan dengan proses implementasi, ada proses kontrol dan evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah desa, BPD dan juga masyarakat. Penilaian berbagai pihak ini menjadi umpan balik untuk bahan inovasi terhadap implementasi, dan jika masalah terlalu berat maka umpan balik bisa digunakan sebagai pijakan untuk merevisi peraturan desa.⁶⁵

Desapraja dapat memajukan banding kepada Kepala Daerah Tingkat I mengenai keputusan-keputusan yang ditolak pengesahannya atau dibatalkan atau dipertanggungjawabkan oleh Kepala Daerah Tingkat II. Banding harus dimajukan dalam jangka waktu satu bulan sejak keputusan penolakan pengesahan atau pembatalan atau pertanggungjawaban tersebut diterima oleh Desapraja yang bersangkutan. Sebelum adanya keputusan Kepala Daerah Tingkat I dalam hal banding, maka keputusan Kepala Daerah Tingkat II yang sibanding itu harus ditaati. Selambat-lambatnya dalam tempo 6 bulan Kepala Daerah Tingkat I sudah harus mengambil keputusan mengenai banding dimaksud.⁶⁶

C. Pembatalan Peraturan Desa tidak melalui Judicial Review ?

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka pembentukan hukum dalam kasus pengujian peraturan di bawah UU terhadap UUD tetap dapat dilakukan. Formulasi ini didukung dua asas hukum yang dapat menjadi pijakan bagi hakim untuk menyatakan wewenangnya menguji peraturan di bawah UU terhadap UUD. Pertama, berlakunya asas *iuris curia novit* yang ditegaskan dalam UU Kekuasaan Kehakiman, sebagaimana diatur pada Pasal 5 ayat (1) dan 10 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan..., Op., Cit., hlm. 274.

Kehakiman. Kedua, berlakunya asas keaktifan hakim (*actieve rechterdominus litis*) sebagai konsekuensi berlakunya hukum publik dalam masalah *judicial review*. Hal ini berimplikasi bahwa hakim karena jabatannya dapat melengkapi sendiri dasar pengujian selain yang dikemukakan para pihak. Berdasarkan dua landasan ini hakim dapat menjadi pembuat hukum daripada penemu hukum.

Analisis peran politik hukum dalam persoalan *judicial review* memegang peranan penting. Melalui pendekatan ini hukum yang dibentuk setidaknya harus lebih banyak memperhatikan asas kepastian dan keadilan. Konstruksi ini merujuk Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Eksplisit dipesankan bahwa hal itu ditujukan agar sistem pemerintahan negara diselenggarakan atas hukum dan bukan atas kekuasaan belaka. *The founding fathers* menyampaikan makna tersebut dalam rumusan tujuan negara dan dasar negara yang meliputi melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menerangkan bahwa karena Negara Indonesia itu adalah suatu negara kesatuan, Indonesia tidak akan mempunyai daerah didalam lingkungan yang juga berbentuk negara. Wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi pula menjadi kabupaten/kota. Daerah-daerah itu bersifat otonom, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.⁶⁷

⁶⁷ C.S.T Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Hukum Administratif Daerah*, Cet-12 (Jakarta: Sinar Grafika, 2004) hlm.3.

Peraturan Desa itu tidak lain adalah peraturan perundang-undangan yang mesti tunduk pada ketentuan mengenai peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Desa itu berlaku di wilayah desa tertentu sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Desa. Namun, Peraturan Desa yang ada selama ini tidak dapat dikategorikan sebagai konstitusi pemerintahan desa, karena isinya tidak dimaksudkan untuk memuat ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan hak-hak dan kebebasan serta kewajiban-kewajiban warga desa sebagaimana lazimnya materi muatan konstitusi modern.⁶⁸

Besarnya keterkaitan hubungan pemerintahan daerah dengan pemerintahan desa ini menunjukkan bahwa desa berada didalam wilayah kabupaten/kota. Namun ironisnya dalam pengaturan tersebut hubungan antar tingkatan mengundang ketidakjelasan letak dan kedudukan desa. Diantaranya rancunya hubungan pemerintahan antara desa dengan kabupaten, dan rancunya hubungan hukum (peraturan daerah dengan peraturan desa). Pola pengawasan tersebutlah yang mengikis kemandirian desa. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tugas dan wewenang yang diberikan kepada desa dari daerah baik pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota harus dilaksanakan berdasarkan Peraturan Gubernur (jika pemberian wewenang dari pemerintah provinsi) dan

⁶⁸ Jimly Asshiddiq, *Konstitusi Masyarakat...Op.,Cit.* Hlm. 17.

berdasarkan Peraturan Bupati/Walikota (jika pemberian tugas/wewenang dari pemerintah kabupaten/kota).⁶⁹

Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang diatur dalam Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil mengatur sebagai berikut:

- (1) Permohonan Keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung dengan cara :
 - a. Langsung ke Mahkamah Agung; atau
 - b. Melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah hukum tempat kedudukan Pemohon;
- (2) Permohonan keberatan diajukan terhadap suatu Peraturan Perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi;
- (3) Permohonan keberatan dibuat rangkap sesuai keperluan dengan menyebutkan secara jelas alasan-alasan sebagai dasar keberatan dan wajib ditandatangani oleh Pemohon atau kuasanya yang sah;
- (4) Pemohon membayar biaya permohonan pada saat mendaftarkan permohonan keberatan yang besarnya akan diatur tersendiri.

Seperti yang telah dijelaskan dalam bahasan sebelumnya, bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung sesuai dengan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara

⁶⁹ Pasal 20 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Republik Indonesia Tahun 1945.⁷⁰ Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 14 Th. 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung juga menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dan menyatakan tidak sah peraturan tersebut jika memang bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan di atasnya.⁷¹

Didalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 Permendagri No. 29 Tahun 2006 ditentukan sebagai berikut; Rancangan peraturan Desa yang telah disetujui bersama oleh Kepala Desa dan BPD disampaikan oleh Pimpinan BPD kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Penyampaian Rancangan Peraturan Desa dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Desa wajib ditetapkan oleh Kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya Rancangan Peraturan Desa tersebut. Peraturan Desa wajib mencantumkan batas waktu penetapan pelaksanaan. Sebagai sebuah peraturan perundang-undangan, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum; peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya; mengatur

⁷⁰Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan, Pasal 24A ayat (1) yang menyatakan “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

⁷¹Indonesia, Undang-Undang Mahkamah Agung, No. 5 Th. 2004, Pasal 31 ayat (1) “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”, Undang-Undang Mahkamah Agung, No. 5 Th. 2004, pasal 31 ayat (2) “Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku”.

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, didalam Pasal 34 Permendagri No. 29 Tahun 2006 ditegaskan sebagai berikut:

1. Dengan Peraturan daerah ditentukan bahwa Keputusan Desa mengenai hal-hal tertentu, baru berlaku sesudah ada pengesahan dari Bupati/Walikota madya 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 madya Kepala Daerah Tingkat II.
3. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan ayat (1), (2) dan (3) diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan Menteri Dalam negeri.⁷²

Dalam uji konstiusionalitas peraturan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, beberapa ahli bertumpu pada hirarki penyusunan peraturan secara berjenjang. Pengakuan hirarki ini dimulai saat disusundraft rancangan peraturan. Undang-Undang disusun dengan merujuk kepada Undang-Undang Dasar. Dengan kata lain Peraturan Desa merujuk kepada Peraturan Daerah, karena peraturan desa disusun untuk melaksanakan Peraturan Daerah. Maka peraturan desa tidak langsung merujuk kepada Undang-Undang Dasar. Konsekuensinya pengujian peraturan desa hanya dilakukan terhadap Undang-Undang yang wewenangnya ada pada Pemerintah Daerah.

⁷² Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Desa, Setara Press, Malang: 2015, hlm. 276.

Faktor hirarki inilah yang tidak memungkinkan pengujian materil peraturan desa tidak dilakukan langsung kepada Undang-Undang Dasar.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Sebagaimana dalam Pasal 69 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Peraturan Desa diatur sebagai berikut;

- (1) Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa.
- (2) Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umumdan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- (4) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, 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 lama 20 (duapuluh) 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), KepalaDesa 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 pada 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.

(12) Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya.

Sedangkan dalam Pasal 84 Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Peraturan Desa diatur sebagai berikut;

(1) Rancangan peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa kepada kepala Desa untuk ditetapkan menjadi peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) Hari terhitung sejak tanggal kesepakatan.

(2) Rancangan peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ditetapkan oleh kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) Hari terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan Desa dari pimpinan Badan Permusyawaratan Desa.

(3) Peraturan Desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan dalam lembaran Desa dan berita Desa oleh sekretaris Desa.

(4) Peraturan Desa yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada bupati/walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) Hari setelah diundangkan.

(5) Peraturan Desa wajib disebarluaskan oleh Pemerintah Desa.

Pengawasan Pemerintahan Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa:

Pertama, mengenai tata hubungan pemerintahan desa dengan supra desa. Prinsip desa yang didorong dengan konsep kemandirian. Artinya dengan mewujudkan kemandirian desa, pemerintahan desa mampu mendorong demokratisasi desa, kearifan lokal, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas pembangunan desa.

Kedua, menguatnya fungsi politik Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pergulatan kewenangan BPD mengalami perubahan-perubahan yang cukup signifikan. Pergeseran peran dan fungsi BPD berubah kembali pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pengaturan menurut undang-undang tersebut mengeluarkan (eksklusi) BPD dari unsur penyelenggara pemerintahan dan melemahkan fungsi legislasi BPD.

Adapun yang ketiga, mengenai partisipasi masyarakat. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, masyarakat desa dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan dalam forum musyawarah desa. Hal ini adalah titik kemajuan demokrasi desa dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam setiap tahap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan desa.

Musyawarah desa yang diselenggarakan bertujuan untuk menggali aspirasi dan partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam membangun pemerintahan desayang bersih dan profesional. Sistem pengawasan pemerintahan desa dalam perspektif partisipasi masyarakat ini membawa budaya transparansi dan akuntabilitas desa. Sehingga prinsip check and balances dapat terjalin sinergis antara kepala desa, BPD, dan masyarakat desa dalam mewujudkan pemerintahan desa yang mandiri dan demokratis.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tersebut maka penulis menyimpulkan beberapa hal sesuai dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Pembatalan Peraturan Desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

- a. Undang-Undang No. 6 Th. 2014 tentang Desa melarang untuk tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - b. Undang-Undang No. 6 Th. 2014 tentang Desa mengatur secara rinci mengenai mekanisme pembatalan Peraturan Desa.
 - c. Undang-Undang No. 6 Th. 2014 tentang Desa hanya mengatur Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
 - d. Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi.
 - e. Apabila dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam 20 (dua puluh) hari, maka Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.
 - f. Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur agar Peraturan Desa yang telah diundangkan disampaikan kepada bupati/walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diundangkan.
 - g. Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh bupati/walikota.
2. Pembatalan Peraturan Desa tidak dilakukan melalui *Judicial Review*.

- a. Kewenangan pemerintah pusat melakukan pengujian peraturan desa tidak hanya didasarkan pada aturan hukum yang lebih tinggi daripada peraturan desa tetapi juga didasarkan pada standar kepentingan umum.
- b. Kepentingan umum adalah aspek sosiologis sehingga pengujian terhadap kepentingan umum tergantung pada aspek keberlakuan berbagai macam jenis hukum dan norma sosial yang ada dalam masyarakat.
- c. Standar pengujian peraturan desa oleh pemerintah daerah berbeda dengan standar pengujian peraturan desa oleh Mahkamah Agung.
- d. Peraturan Desa merujuk kepada Peraturan Daerah, karena peraturan desa disusun untuk melaksanakan Peraturan Daerah, oleh karena itu peraturan desa tidak langsung merujuk kepada Undang-Undang Dasar.
- e. Peraturan Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan adat kebiasaan setempat dapat ditangguhkan atau dibatalkan oleh Bupati/Walikota.
- f. Peraturan Desa yang dipertangguhkan pelaksanaannya segera berhenti berlakunya sejak saat Peraturan Desa yang ditangguhkan tidak disusul dengan pembatalan, maka keputusan yang dipertangguhkan itu dapat terus berlaku lagi.
- g. Desapraja dapat memajukan banding kepada Kepala Daerah Tingkat I mengenai keputusan-keputusan yang ditolak pengesahannya atau dibatalkan atau dipertangguhkan oleh Bupati/Walikota.

Peraturan desa merupakan salah satu produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintahan desa, oleh karena itu maka perlu di ubah didalam Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa sesuai ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan. Selanjutnya setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang

Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini mestinya perlu mengatur mengenai mekanisme pembatalan yang jelas dan sistematis terhadap Peraturan Desa (Perdes) yang bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi maupun kepentingan umum, sehingga nantinya akan memperkuat keberadaan peraturan desa.

Sistem pengawasan pemerintahan desa merupakan bagian yang penting dalam mengawal pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk mengambil sikap secara yuridis untuk membuat aturan pelaksana sebagai wujud konkret dalam memberikan aturan (*rule*) yang akan mengawal pelaksanaan UU tersebut. Sehingga asumsi negatif dari UU Desa dapat ditepis dengan membentuk sistem yang baik, membangun tata kelola pemerintahan yang mandiri, bersih dan professional (*good village governance*). Oleh karena itu menurut penulis perlu adanya sinergitas pengaturan lembaga, badan, atau institusi secara harmonis dalam membina dan mengawasi pemerintahan desa.

Pengawasan yang “intens” sebagai bentuk rekayasa sosial dapat mengurangi potensi terhadap penyalahgunaan kewenangan oleh pemerintahan desa. Hal ini sejalan dengan ungkapan Sutoro Eko, bahwa desa memang tidak bisa dipandang secara romantis (bahwa kehidupan desa mengandung harmoni, semua aspek kehidupan berjalan baik, semua orang desa bertindak baik), tetapi juga bukan berarti bahwa perubahan desa tidak bisa direkayasa. Pembelajaran dan pendampingan fasilitatif yang utuh, intensif dan mendalam inilah merupakan salah satu jalan yang bisa ditempuh untuk merakayasa perubahan desa.⁷³

⁷³ Dalam sambutan yang disampaikan oleh Sutoro Eko, Desa Membangun Negara, *op.cit* hlm xxiv

B. Saran

1. Pemerintah Daerah harus konsisten dan serius dalam pengawasan terhadap penyusunan maupun pengawasan Peraturan Desa baik secara preventif dan represif. Dan juga untuk pemerintah daerah agar menyusun peraturan yang terkait dengan bagaimana bentuk pengawasan terhadap pembentukan maupun pengawasan Peraturan Desa, karena agar terciptanya kepastian hukum dan mekanisme pengawasan yang jelas untuk bagian hukum pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya.
2. Bagian Hukum Sekretariat Daerah harus lebih optimal dalam menjalankan tugasnya terkait dengan pengawasan dan pembinaan penyusunan produk hukum desa. Salah satunya dengan meningkatkan sumber daya manusia, menambah pegawai atau menambah ketrampilan dalam hal penyusunan serta pengawasan produk hukum daerah maupun desa yang baik bagi pegawai yang sudah ada.
3. Pada tahap evaluasi dan klarifikasi mestinya Kemendagri mengatur dengan jelas mengenai batasan waktu dalam gubernur dalam melakukan proses evaluasi dan klarifikasi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota agar terwujudnya kepastian hukum. Begitu pula terhadap Kemendagri dalam melakukan evaluasi dan klarifikasi terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Diperlukannya lembaga khusus lagi yang memiliki keterampilan dan kompetensi untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan undang-undang selain Badan/dewan perwakilan dengan alasan agar pemerintah desa benar-benar diawasi oleh lembaga ditingkat atasnya dimana lembaga tersebut memiliki hubungan yang erat dengan masyarakat sehingga pemerintah desa benar-benar bertanggungjawab kepada rakyat.

