

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa menjadi bagian vital yang tidak dapat dipisahkan dalam hierarki struktur bernegara, karena pada hakikatnya tidak akan ada suatu negara tanpa memiliki bagian-bagian terkecil yang dalam konteks negara Indonesia biasa disebut desa.¹ Desa atau sebutan lain yang beragam disebut sebagai *self-governing community* karena di Indonesia pada mulanya merupakan komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat istiadat untuk mengelola daerahnya sendiri.²

Desa dengan pemerintahannya mengalami perkembangan dan pasang surut. Mulai dari rezim Orde Lama, Orde Baru, hingga kini yang terakhir adalah Masa Reformasi. Tidak dapat dipungkiri bahwa masing-masing rezim penguasa yang menjadi kepala negara dan kepala pemerintahan memberikan pengaruh pada pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa. Begitu pula, dengan adanya pengakuan yang diiringi dengan pemberian kewenangan kepada desa sebagai daerah yang otonom untuk menyelenggarakan pemerintahannya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹ Moh. Fadli, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To Good Village overnance)*, UB Press, Malang, 2013, hlm. 3.

² Soetandyo Wignosubroto dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute For Local Development dan Yayasan Tifa. Jakarta, 2005, hlm. 444. Dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa "Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi"*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 33.

Pasca Reformasi dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang salahsatu perubahannya adalah pada Pasal 18 yang sebelumnya telah memberikan payung hukum dalam konstitusi tentang pemerintahan desa. Perubahan tersebut menambahkan Pasal 18B ayat (1) dan (2) yang menyebutkan bahwa:³

- 1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;
- 2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan hukum 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.

Dalam hal ini, desa digolongkan sebagai daerah yang bersifat khusus dan istimewa berdasarkan hak-hak tradisonal, terkhusus bagi desa adat, tetap masih diakui dan dihormati sebagai daerah yang otonom dalam penyelenggaraan pemerintahannya.⁴

Kedudukan pemerintahan desa yang bersifat otonom, yaitu berwenang untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri dalam perkembangannya sebagai turunan dari UUD NRI 1945 diatur dengan beberapa undang-undang. Mulai dari pasca kemerdekaan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di

³ Lihat Pasal 18B ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen.

⁴ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm. 63.

Seluruh Wilayah Republik Indonesia pada masa Orde Lama, Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa pada masa Orde Baru, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada masa Reformasi, hingga yang terbaru adalah Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Setiap undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan desa memiliki dinamika tersendiri. Konfigurasi politik di parlemen dan keinginan penguasa untuk mengatur sistem pemerintahan desa memberikan pengaruh yang dominan terhadap pengaturan desa. Terutama, hal yang berkaitan dengan kedudukan pemerintah desa yang otonom dan produk hukum yang dibentuk oleh pemerintahan desa sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan desa.

Desa dengan hak otonomi yang mengalami pasang surut memiliki relasi dengan kedudukan produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah desa. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah desa dalam rangka otonomi, secara operasional akan dijalankan melalui instrumen hukum sejenis peraturan di tingkat desa. Pengakuan terhadap peraturan yang dihasilkan oleh pemerintahan desa menjadi penting, karena akan terlihat kontradiktif apabila hak otonomi pemerintahan desa diakui tanpa adanya pengakuan pula pada produk hukum yang dihasilkan pemerintahan desa, yaitu peraturan desa.

Istilah peraturan desa baru dikenal dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Sebelumnya pelaksanaan kewenangan pemerintah desa pada periode

sebelum masa Reformasi dijalankan dengan peraturan daerah tingkat desa pada Undang-Undang 22 Tahun 1948,⁵ keputusan desapraja pada Undang-Undang 19 Tahun 1965, dan keputusan desa pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1979. Sejalan dengan hal tersebut, diterapkan suatu bentuk pengawasan dari pemerintahan yang lebih tinggi, baik bagi keputusan desapraja atau keputusan desa dengan adanya pengesahan dan/atau pembatalan melalui Kepala Daerah Tingkat II dan mengajukan kepada Kepala Daerah Tingkat I, apabila keberatan atas keputusan Kepala Daerah Tingkat II terkait pembatalan keputusan desapraja atau keputusan desa.⁶

Pada periode Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, kedudukan pemerintahan desa yang diberikan hak otonomi memiliki cakupan kewenangan, yaitu: *pertama*, kewenangan yang ada berdasarkan hak asal-usul desa; *kedua*, kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah pusat; *ketiga*, tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten. Tugas Pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau

⁵ Secara eksplisit tidak disebutkan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Sebagaimana Pasal 1 ayat (1) bahwa, "Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah : Propinsi, Kabupaten (Kota besar) dan Desa (Kota kecil), negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri." Terlihat bahwa pemerintahan daerah tersusun secara berjenjang mulai dari Provinsi, Kabupaten, dan Desa. Kemudian Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa, "Pemerintah daerah terdiri dari pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah." dan Pasal 28 ayat (1) menyebutkan bahwa, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk kepentingan daerah atau untuk kepentingan pekerjaan tersebut dalam pasal 24 membuat peraturan yang disebut "Peraturan-Daerah" ditambah dengan tingkatan dan nama daerah." Maka, dapat disimpulkan bahwa peraturan yang dibentuk oleh pemerintah daerah ditingkat desa disebut dengan peraturan daerah di tingkat desa.

⁶ Lihat Bagian II, Pertanggungjawaban dan Pembatalan Keputusan Desapraja, Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Bagian Kedua, Pengawasan, dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.

pemerintah kabupaten kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.⁷

Seluruh kewenangan yang telah diberikan kepada pemerintahan desa dalam hal mengatur urusan rumah tangga secara mandiri dilaksanakan menggunakan peraturan desa. Kewenangan untuk membentuk suatu peraturan desa terdapat pada Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Kepala Desa untuk ditetapkan secara bersama.⁸ Peraturan desa sebagai produk hukum dari pemerintahan desa tersebut yang kemudian akan mendapatkan pengakuan sebagai salahsatu peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Pemerintahan desa yang kedudukannya memiliki hak otonom dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, memberikan implikasi pada pengakuan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Terbukti dengan diberlakukannya Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengakui peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang masuk dalam cakupan peraturan daerah sebagai peraturan pada tingkat daerah paling rendah.⁹

Diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang menggantikan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 memberikan implikasi berbeda pada kedudukan pemerintahan desa. Pemikiran untuk memberikan otonomi kepada desa yang dibangun dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dimaksudkan

⁷ Lihat Pasal 99-100 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸ Lihat Pasal 105 ayat (3) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹ Lihat Pasal 7 ayat (2) huruf c Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

untuk menyempurnakan beberapa kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan penyesuaian pada UUD NRI 1945 terhadap kedudukan desa. Namun, pada kenyataannya bahwa penyempurnaan tersebut bertolak belakang dengan aturan yang telah dibentuk. Kedudukan pemerintahan desa sebagai daerah yang otonom semakin tidak memberikan kejelasan, sehingga berimplikasi pada pengakuan atas produk hukum pemerintah desa.

Menurut Sutoro Eko, terlihat bahwa pemerintah pusat tidak mempunyai semangat untuk menghormati eksistensi desa karena dalam Undang-Undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengenal otonomi desa, melainkan hanya ada otonomi daerah. Dalam Pasal 200 ayat (1) menyatakan bahwa, “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.” Frase kata “dibentuk” menunjukkan bahwa pemerintah desa hanya menjadi subsistem dalam pemerintahan daerah dan menjadi satuan dari pemerintahan daerah yang menjalankan sebagian kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.¹⁰

Reduksi terhadap otonomi yang diberikan kepada pemerintahan desa dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 memberikan implikasi pada kedudukan produk hukum yang dihasilkan pemerintahan desa. Terbukti, dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan desa yang

¹⁰Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara “Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan”*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 371.

sebelumnya masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan dihapuskan dan hanya memberikan cakupan peraturan daerah dalam dua jenjang, yaitu: peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.¹¹

Lahirnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan peraturan yang mencoba mengevaluasi dan memperbaiki kelemahan Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 berkaitan dengan pengaturan pemerintahan desa. Terlihat dalam Pasal 4 huruf b Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 mengenai tujuan pengaturan desa, menyebutkan bahwa “Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia”. Mempertegas kedudukan desa sebagai daerah yang otonom diperjelas dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah desa, meliputi: kewenangan pada bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan dan pemberdayaan kemasyarakatan desa.¹²

Pemberian kewenangan kepada pemerintahan desa dalam rangka otonomi, selanjutnya akan dilaksanakan dengan peraturan desa sebagai instrumen hukum yang menjadi landasan yuridis bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Maka, hal tersebut kemudian menunjukkan kedudukan peraturan desa menjadi penting untuk mendapatkan pengakuan. Menurut penulis, setidaknya terdapat ada dua pihak yang berkepentingan secara langsung pada peraturan desa, yaitu: pemerinatah desa dan masyarakat desa.

¹¹ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹² Ni'matul Huda, *Hukum....., Op.Cit.*, hlm. 214.

Kepentingan keduanya dapat dilihat bahwa peraturan desa yang dibentuk harus memiliki dan memberikan kepastian hukum bagi pemerintahan desa. Kepastian hukum yang menghindarkan adanya kesewenang-wenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Selanjutnya, berkaitan dengan kepentingan aspirasi masyarakat desa yang tersalurkan dalam wujud peraturan desa. Dalam rangka menjaga kepentingan tersebut, maka pembentukan peraturan desa dilaksanakan dengan memperhatikan aspek materil (isi peraturan) dan formil (prosedur pembuatan aturan) yang sesuai pada ketentuan yang berlaku.

Pembentukan suatu peraturan sebagai norma hukum tentunya tidak dapat dipisahkan dari konsep pengawasan. Peraturan desa merupakan norma hukum yang dibentuk untuk mengakomodir kepentingan pemerintahan desa dalam menjalankan kewenangannya dan aspirasi masyarakat desa, membutuhkan adanya mekanisme pengawasan yang baik. Pengawasan tersebut dimaksudkan agar peraturan desa yang dibentuk memberikan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sebagaimana menjadi tujuan dibentuknya suatu norma hukum.

Pengawasan dikenal dalam dua tahap yaitu: pengawasan preventif yang menjadi bentuk pengawasan yang dilakukan sebelum ditetapkan suatu kebijakan, dan pengawasan represif, menjadi bentuk pengawasan yang dilakukan setelah ditetapkan suatu kebijakan.¹³ Dalam hal ini, maka pengawasan terhadap rancangan peraturan desa secara preventif dilakukan

¹³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 118-119.

sebelum diberlakukan, sedangkan pengawasan secara represif adalah ketika rancangan peraturan desa tersebut telah diberlakukan menjadi peraturan desa.

Konsep pengawasan dapat dilakukan dengan pengujian terhadap peraturan desa. Dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan dikenal tiga mekanisme, yaitu: (1) pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), (3) pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*) atau dapat disebut pula (*eksekutive review*).¹⁴ Maka, berdasarkan ketiga pembagian mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterapkan dalam rangka pengawasan terhadap peraturan desa.

Mekanisme pengujian dengan pembatalan sebagai bentuk pengawasan yang saat ini diterapkan diberikan kepada bupati/walikota dengan tolak ukur apabila suatu peraturan desa bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁵ Artinya, penerapan pengujian terhadap peraturan desa saat ini dengan mekanisme pengujian melalui pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review/eksekutive review*). Sedangkan, mekanisme pengujian oleh lembaga politik (*political review*) yang dilakukan oleh badan pemusyawaratan desa

¹⁴ Bagir Manan, *Empat Tulisan Tentang Hukum*, Program Pasca Sarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjajaran, Bandung, 1995, hlm. 3. Dalam Ni'matul Huda dan Riri Nazriah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusamedia, Bandung, 2011, hlm. 24.

¹⁵ Lihat Pasal 87 Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

diwujudkan dengan adanya pembahasan dan kesepakatan bersama antara Kepala Desa dan Badan Pemusyawaratan Desa.¹⁶

Secara represif biasanya pengawasan terhadap peraturan desa dapat dilihat pada pengujian peraturan desa melalui lembaga peradilan (*judicial review*). Pengujian tersebut dilakukan setelah diberlakukan suatu peraturan menjadi peraturan desa. Sedangkan, dalam Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa, tidak ditemukan proses dimana pengujian peraturan desa dilakukan menggunakan mekanisme pengujian melalui lembaga peradilan. Padahal dapat dipahami bersama bahwa pengawasan terhadap peraturan desa secara represif menjadi penting ketika kemudian hari terdapat suatu peraturan desa yang tidak relevan bagi perkembangan kehidupan sosial masyarakat desa, bertentangan dengan kepentingan umum, dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah lembaga peradilan mana yang memiliki wewenang untuk melakukan pengujian terhadap peraturan desa. Tidak ada pernyataan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menyatakan suatu lembaga peradilan yang berwenang melakukan pengujiannya. Dalam pengaturannya Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹⁶ Lihat Pasal 69 ayat (3) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian pada aturan dibawah undang-undang jika diduga bertentangan dengan undang-undang. Namun, perlu diketahui peraturan desa tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Masalah yang terjadi adalah peraturan desa secara kedudukan hukum dan hierarki memiliki ketidakjelasan dalam pengaturan sistem peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum pemerintahan desa. Pandangan yang kemudian muncul bahwa peraturan desa akan disamakan dengan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang membentuk suatu peraturan. Problematika selanjutnya, melihat ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung, apakah pengujian peraturan desa termasuk didalamnya menjadi bagian kewenangannya dalam hal melakukan semua pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang diduga bertentangan dengan undang-undang.

Berdasarkan data yang ada, terdapat secara keseluruhan total desa yang ada di Indonesia berjumlah 89.068 desa, yang terbagi dalam 3 golongan yaitu: (1) Desa Tertinggal, (2) Desa Berkembang, dan (3) Desa Mandiri.¹⁷ Jumlah sebanyak itu tentunya akan sangat memberikan kekhawatiran bahwa pelaksanaan pengujian terhadap peraturan desa nantinya tidak terlaksana dengan baik, ditambah bahwa Mahkamah Agung akan menguji Peraturan

¹⁷ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Peran Data Dan Informasi Dalam Pembangunan Desa Dan Kawasan Perdesaan*, Disampaikan dalam Workshop “Pengembangan Sistem Informasi Desa dan Kawasan Perdesaan (SIDEKA)”, Jakarta, 23 Februari 2015.

Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah baik Provinsi atau Kabupaten/Kota, serta peraturan-peraturan lain yang diakui dalam undang-undang tersebut. Maka, setidaknya perlu adanya upaya untuk mengantisipasi pelaksanaan pengujian peraturan desa agar dijalankan dengan efektif dan baik. Pandangan bahwa peraturan desa sebagai produk hukum Pemerintahan Desa yang bersifat otonom, sudah seharusnya menjadi penting untuk mempertegas kedudukan peraturan desa. Terlebih bahwa peraturan desa merupakan bagian yang penting bagi penyelenggaraan pemerintahan desa dan penting bagi pengaturan kehidupan sosial masyarakat ditingkatan desa. Maka, dalam rangka membentuk peraturan desa yang baik dengan konsep pengawasan terhadap peraturan desa, sudah seharusnya mekanisme pengawasan dengan pengujian peraturan desa termasuk melalui lembaga peradilan diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, pokok problematika yang ada adalah berkaitan dengan peraturan desa sebagai produk hukum pemerintahan desa yang otonom dengan pengaturan kedudukannya yang tidak jelas, dan konsep pengujian terhadap peraturan desa yang masih mengambang, sementara suatu peraturan desa sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan untuk mengakomodir kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa. Berdasarkan hal tersebut, menurut penulis penting sekiranya untuk melakukan penelitian terhadap **Kedudukan Hukum dan Pengawasan Peraturan Desa Dalam Konsep Otonomi Desa Pasca Pemberlakuan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa** sebagai upaya dalam rangka mempertegas

kedudukan peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia dan konsep pengawasan peraturan desa yang baik bagi pelaksanaan otonomi desa.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dijelaskan dalam rumusan masalah diatas, penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa?
2. Bagaimana konsep pengawasan peraturan desa dalam peraturan perundang-undangan sebelum dan setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Kedudukan hukum peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Konsep pengawasan peraturan desa dalam peraturan perundang-undangan sebelum dan setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang berkembang dalam lingkup kajian akademik berkaitan dengan pemerintahan desa sudah mulai meningkat dan memperlihatkan bahwa kajian tentang pemerintahan desa merupakan suatu hal yang penting. Mengingat bahwa pemerintahan desa merupakan ciri khas khusus yang memiliki keaslian dalam konsep pemerintahan di Indonesia, dimana perkembangan penyelenggaraan pemerintahannya berkembang dan hidup dalam budaya masing-masing kelompok masyarakat adat setempat.

Lebih khusus lagi, pada aspek produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintahan desa, yaitu peraturan desa tidak kalah penting untuk menjadi objek kajian ataupun penelitian. Meskipun tidak sebanyak kajian dan penelitian tentang struktur atau organisasi pemerintahan desa, namun kajian tentang peraturan desa tidak dapat dikesampingkan begitu saja mengingat antara kedudukan struktur pemerintahan desa akan berkaitan dan memberikan implikasi pada kedudukan peraturan desa tersebut.

Setidaknya beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya berkaitan dengan kedudukan Peraturan Desa dan konsep pengujiannya akan penulis uraikan sebagai bahan perbandingan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis untuk menjamin orisinalitas dari penelitian. Beberapa penelitian tersebut adalah sebagai berikut: *pertama*, penelitian yang dituliskan oleh Dr. Ni'matul Huda, tentang peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang menjadi sub-bab dalam bukunya yang berjudul "Hukum Pemerintahan Desa". Penelitian ini mencari jawaban atas pertanyaan status

hukum peraturan desa setelah diberlakukannya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menghapuskan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pada kesimpulannya menyatakan bahwa peraturan desa masih tetap diakui sebagai salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia secara yuridis, meskipun tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini melihat dari keterkaitan antara UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih mengakui adanya peraturan lain yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat sepanjang dibentuk oleh pejabat yang memiliki kewenangan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan lain dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan bagi pemerintahn desa baik itu Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa secara bersama untuk membentuk suatu peraturan yang disebut dengan peraturan desa.¹⁸

Kedua, penelitian yang lain yang dituliskan oleh Dr. Ni'matul Huda, masih berkaitan dengan peraturan desa, terlihat pada salah satu bab berjudul "Status Hukum Peraturan Desa Setelah Lahirnya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 6 Tahun 2014 Desa dalam buku "Perkembangan Hukum Tata Negara", menambahkan pembahasan dengan menjabarkan pengaturan peraturan desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 Desa. Pada salahsatu kesimpulannya menjelaskan bahwa status

¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum....., Op.Cit.*, hlm. 270.

hukum peraturan desa lebih dipertegas dalam UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa.¹⁹

Ketiga, penelitian yang dituliskan oleh Frangky Zachawerus sebagai tesis untuk menyelesaikan pendidikannya tingkat Strata Dua (S-2) di Universitas Gajah Mada yang berjudul “Kedudukan Dan Pengujian Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Perundang-undangan Di Indonesia”. Penelitian ini mengarah pada kajian normatif dari UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berkaitan dengan hierarki peraturan desa dan pengujian dari peraturan desa. Kesimpulan yang didapat adalah peraturan desa masih tetap diakui dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat sebagai salahsatu peraturan perundang-undangan.²⁰

Secara hierarki meskipun tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, dengan menggunakan teori peraturan perundang-undangan menyimpulkan bahwa peraturan desa berada dibawah atau lebih rendah dari peraturan daerah yang tercantum jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam hal pengujian peraturan desa dijelaskan bahwa adanya mekanisme pengujian melalui *legislative review* oleh Badan Pemusyawaratan Rakyat, *administrative/eksekutive review* oleh Bupati/Walikota, dan *judicial review* oleh Mahkamah Agung.²¹

Beberapa penelitian yang sebelumnya telah penulis uraikan, dapat dijadikan pembeda. Fokus penelitian yang akan dilakukan tidak jauh berbeda

¹⁹ Ni'matul Huda, *Perkembangan.....*, *Op. Cit.*, hlm. 399-400.

²⁰ Frangky Zachawerus, “Kedudukan Dan Pengujian Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Perundang-undangan Di Indonesia”. Dalam [file:///C:/Users/USER/Downloads/S2-2014-339946-chapter5%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/USER/Downloads/S2-2014-339946-chapter5%20(3).pdf). Diakses tanggal 23 Oktober 2015.

²¹ *Ibid.*

dengan penelitian yang dituliskan sebelumnya, yaitu pada kedudukan dan pengujian peraturan desa. Namun, yang menjadi perbedaan adalah sudut pandang yang digunakan pada penelitian ini untuk menjawab kedudukan peraturan desa adalah konsep otonomi desa yang kemudian nantinya akan dikaitkan dengan kedudukan peraturan desa tanpa mengesampingkan kajian normatif pada aspek formal undang-undang yang mengaturnya.

Selanjutnya, cakupan undang-undang yang penulis gunakan tidak hanya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tetapi juga menggunakan peraturan yang mengatur terkait pemerintahan desa yaitu, UU No. 6 Tahun 2014. Pada bagian pengujian peraturan desa penulis menganalisis problematika yang timbul dalam pengaturan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebelum dan setelah lahirnya UU No. 6 Tahun 2014, dan mencoba menawarkan apa yang sekiranya dapat dijadikan solusi atas problematika yang ada berkaitan dengan pengujian peraturan desa.

E. Kerangka Teori

E.1 Otonomi Desa

Desentralisasi sebagai suatu konsep, tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan dari negara yang menerapkan demokrasi. Pandangan bahwa desentralisasi itu memiliki relasi kuat dengan demokratisasi didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembuatan keputusan-

keputusan politik yang ada di daerah.²² Desentralisasi menjadi strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan dimana suatu konsep desentralisasi menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan, dan tanggungjawab dari pusat kepada pinggiran, dari level atas pada level bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal.²³

Penerapan desentralisasi dalam struktur kekuasaan negara mengisyaratkan adanya daerah-daerah yang otonom. Otonomi bagi suatu daerah menjadi penting ketika pelaksanaan desentralisasi nantinya akan menyentuh aspek-aspek kehidupan yang ada pada masyarakat didaerahnya. Tentunya dengan otonomi tersebut akan memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menentukan prioritas kebijakan yang diambil dengan menyesuaikan kebutuhan-kebutuhan dari pemerintahan dan masyarakat di daerah tersebut. Dalam konteks Indonesia sebagai negara yang menerapkan sistem demokrasi, penerapan desentralisasi dan otonomi dijelaskan dari pemerintah pusat yang sebelumnya memiliki kekuasaan penuh, kemudian dilimpahkan ke tingkat daerah provinsi dan kabupaten/kota, hingga tingkatan terbawah, yaitu desa dengan pemerintahan desa yang bersifat otonom.

Otonomi berada dalam pemahaman bahwa suatu daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerahnya secara mandiri. Bagir Manan menjelaskan, bahwa otonomi bagi daerah merupakan suatu kebebasan

²² Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 35.

²³ Raul P. De Guzman & Mila A. Referma, *Decentralization Towards Democratization and development*, Eropa Secretariat, 1993, hlm. 3. Dalam Ni'matul Huda, *Problematika.....*, *Ibid.*, hlm. 35.

dan kemandirian (*vrijheid dan zelfsandigheid*) bagi satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Artinya kemandirian dan kebebasan menjadi inti dari otonomi.²⁴

Kebebasan dan kemandirian bukan dimaknai sebagai kemerdekaan (*onafhankelijkheid*), artinya ada pembatasan pada kebebasan dan kemandirian dalam rangka memberi kesempatan kepada desa, yang implikasinya adalah pertanggungjawaban. Pemberian tanggungjawab tersebut mengandung dua unsur, yaitu: *pertama*, pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan dan kewenangan untuk melaksanakannya. *Kedua*, pemberian berupa kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.²⁵

Menurut Sutoro Eko,²⁶ menjelaskan empat cara pandang terhadap otonomi desa, yaitu: *pertama*, dari sudut pandang legal formal dengan mendefinisikan frasa “desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”, merupakan desa yang menjadi subyek hukum yang berhak dan berwenang membuat tindakan hukum berupa: membuat peraturan yang mengikat, menguasai tanah, membuat surat resmi, berhubungan dengan pengadilan, menyelenggarakan kerjasama dan lain-lain.

²⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 24.

²⁵ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Orasi Ilmiah Dies Natalis Unpar Bandung, 1983, hlm. 5. Dalam Moh. Fadli, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi. *Pembentukan....., Op. Cit.*, hlm. 3.

²⁶ Sutoro Eko, “*Masa Lalu, Masa Kini, Masa Depan, Otonomi Desa*”, Dalam Soetandyo Wignosubroto dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute For Local Development dan Yayasan Tifa, Jakarta, 2005, hlm. 527-529. Dikutip oleh Ni'matul Huda, *Hukum....., Op.Cit.*, hlm. 49-50.

Kedua, otonomi desa baru dapat dipahami dan ditegaskan sebagai bentuk pengakuan negara terhadap eksistensi desa beserta hak asal usul dan adat istiadatnya. Artinya negara tidak merusak, melainkan melindungi eksistensi desa, dan memberikan pengakuan. Pengakuan yang berarti membagi kekuasaan, kewenangan, dan keuangan kepada desa. *Ketiga*, mengakui desa sebagai konsep *self-governing community* yang kemudian dirujuk pada frasa “kesatuan masyarakat hukum”. *Keempat*, cara pandang *autonomic-lokalistik* yaitu, wacana yang menegaskan bahwa desa memiliki “otonomi asli” berdasarkan asal usul dan adat setempat.

Penulis berpandangan bahwa semangat untuk memberikan otonomi kepada desa diwujudkan dengan pemberian kewenangan-kewenangan kepada pemerintahan desa yang kemudian diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan-kewenangan tersebut menjadi konsekuensi dari pelaksanaan otonomi desa. Begitu pula, dengan pelaksanaan dari otonomi yang kemudian memberikan keleluasaan kepada pemerintah desa dalam hal mengurus urusan rumah tangga secara mandiri untuk membentuk suatu produk berupa norma hukum. Pembentukan norma hukum dilaksanakan dalam rangka mendasari tindakan pemerintahan di tingkatan desa, penjabaran peraturan yang lebih tinggi, mengakomodir kebutuhan masyarakat desa, serta yang terpenting adalah tetap menjaga pelaksanaan pemerintahan desa pada kerangka negara hukum dan negara kesatuan yang dianut di Indonesia.

Jika mengaitkannya dengan konsep otonomi di tingkatan daerah yang lebih tinggi, Irawan Soejito menyatakan, bahwa salah satu kewenangan yang

sangat penting dari suatu daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah.²⁷ Pendapat lain, Amiroeddin Syarif menyatakan, bahwa peraturan daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat.²⁸ Logika yang sama digunakan pada desa sebagai daerah yang otonom, maka mutlak untuk menyatakan bahwa ada keterkaitan antara otonomi desa dan pembentukan peraturan yang saling memberikan pengaruh, terutama dalam hal kedudukan peraturan desa.

E.2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan desa sebagai norma hukum akan mengikat bagi seluruh masyarakat desa. Sebagai suatu norma, Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, mengartikan norma merupakan perumusan pandangan “*oordeel*” sebagai kaidah yang menjadi patokan atau ukuran ataupun pedoman untuk berperilaku atau bersikap tindak dalam hidup.²⁹ Hans Kelsen menjelaskan pada dasarnya norma hukum mengandung suruhan-suruhan yang disebut dengan “*das sollen*” (*ought to be/ought to do*) yang kemudian akan mengatur tata cara bertingkah laku seseorang dengan orang lain dan lingkungannya yang tumbuh dalam pergaulan hidup manusia.³⁰

²⁷ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 29. Dalam Ni'matul Huda, *Problematika....., Ibid.*, hlm. 33.

²⁸ Dikutip dalam <http://bayuanggono.blogspot.co.id/2008/10/analisis-terhadap-kedudukan-peraturan.html>. Diakses tanggal 25 Oktober 2015.

²⁹ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hlm. 6. Dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan “Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan”*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 18

³⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Newyork, Russel & Russel 1945, hlm. 35. Dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu....., Ibid.*, hlm. 19.

Suatu norma hukum yang dibuat oleh penguasa, keberadaannya tidak dapat dilepaskan dari pertimbangan politik, ekonomi, sosial dan budaya. Akan tetapi, bahwa pengaruh dari aspek diluar tidak boleh mengesampingkan esensi dari norma hukum. Terutama, arah pertimbangan yang berkaitan dengan pembuatan undang-undang dan proses peradilan. Pada hakekatnya norma hukum nantinya akan menjadi dasar pijakan dalam pembuatan undang-undang maupun pengambilan keputusan dalam proses peradilan, dan tindakan eksekutif.³¹

Di Indonesia suatu norma hukum erat kaitannya akan dipengaruhi dengan norma adat, norma agama, dan norma moral karena masyarakat dalam wilayah lokal masih cenderung bersifat tradisional. Menurut Malinowski, pada suatu masyarakat yang tradisional, hukum timbul dari kebutuhan masyarakat.³² Lebih lanjut ia menegaskan bahwa bahwa hukum yang terbentuk memungkinkan memunculkan adanya perasaan memiliki kewajiban dan pengakuan akan kebutuhan bekerjasama, bekerja seiring dengan perwujudan kepentingan sendiri, hak-hak perorangan, dan kemaslahatan masyarakat.³³ Dalam rangka mengakomodir kebutuhan masyarakat, hukum hadir untuk mengatur, melindungi, bahkan mengembangkan nilai yang ada pada masyarakat itu sendiri. Begitu pula, dengan peraturan desa dengan sifat aturan yang formalistik, dengan jenis aturan yang tertulis.

³¹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 87.

³² Hari Chand, *Modern Jurisprudence, International Law Book Service*, Kuala Lumpur, 1994, hlm. 23. Dalam Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar....., Ibid.*, hlm. 51.

³³ Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence, The Philosophy and Method of The Law*, Massachussets: Harvard Univercity Press, Cambrige, 1962, hlm. 252. Dalam Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar....., Ibid.*, hlm. 53.

Jenis aturan yang formalistik menjadikan peraturan desa masuk dalam sistem hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia. Suatu norma hukum yang masuk dalam sistem peraturan perundang-undangan menimbulkan dinamika dalam norma hukum tersebut. Hans Kelsen membagi dinamika norma hukum menjadi dua bagian, yaitu:³⁴

- a) Dinamika vertikal, merupakan dinamika yang berjenjang pada norma hukum yang bergerak dari atas ke bawah, begitu juga sebaliknya. Dalam dinamika vertikal suatu norma hukum itu berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma hukum yang berada di atasnya, dan begitu seterusnya.
- b) Dinamika horizontal, merupakan dinamika yang tidak bergerak dari atas ke bawah, tetapi ke samping. Artinya tidak membentuk norma baru, tetapi norma tersebut bergerak kesamping karena adanya suatu analogi, yaitu penarikan suatu norma hukum untuk kejadian lainnya yang dianggap serupa.

Lebih lanjut, Kelsen menegaskan dalam teori tentang jenjang norma hukum (*Stufentheorie*), dimana ia berpendapat bahwa norma hukum memiliki jenjang dan berlapis dalam suatu hirarki tata susunan. Suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, norma yang lebih tinggi akan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, begitu seterusnya hingga norma dasar yang bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).³⁵ Sejalan dengan itu, Adolf Merkl, menjelaskan suatu norma hukum memiliki dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*), yaitu norma hukum itu bersumber pada norma hukum yang berada di atas dan menjadi sumber bagi norma hukum yang di bawah.³⁶

³⁴ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan "Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm. 9-10.

³⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Newyork, Russel & Russel 1945, hlm. 113. Dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu....., Ibid.*, hlm. 25.

³⁶ Maria Farida Indrati S., *Ilmu....., Ibid.*

E.3. Pengujian Norma Hukum

Norma hukum sebagai suatu sistem hukum yang tersusun dalam hierarki mulai dari tingkatan atas ke bawah sejatinya memerlukan harmonisasi. Harmonisasi yang menjaga agar tidak adanya pertentangan aturan hukum dan setiap peraturan lebih rendah akan mendasari pembentukannya melalui aturan yang berada di atasnya. Dalam rangka harmonisasi dan keteraturan dalam sistem hukum yang berjenjang diperlukan suatu pengawasan terhadap suatu produk hukum.

Pengawasan pada norma hukum ditempatkan sebagai suatu kontrol terhadap suatu aturan. Dalam mekanisme pengujian Bagir manan membaginya ke dalam 3 kategori, yaitu.³⁷

1. Pengujian melalui lembaga peradilan (*Jucial Review*);
2. Pengujian melalui badan yang bersifat politik (*Political Review*);
3. Pengujian melalui pejabat atau badan administrasi negara (*Administrative Review*).

Lebih lanjut, Cappeletti membedakan dua sistem pengawasan yang lazim dilakukan, yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*), maupun pengawasan secara politik atau badan-badan non yudisial (*political review*). Kedua pengawasan tersebut dilakukan cara menilai dan menguji (*review*), apabila peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang akan diundangkan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau Undang-Undang Dasar.³⁸

³⁷ Bagir Manan, *Empat Tulisan Tentang Hukum*, Program Pasca Sarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjajaran, Bandung, 1995, hlm. 3. Dalam Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 73.

³⁸ Ni'matul Huda, *Negara*, *Ibid.*, hlm. 73.

Judicial review merupakan pengawasan melalui kekuasaan kehakiman. Menurut Brewer Carrias, *judicial review* dipandang sebagai tugas hakim yang melekat dari pengadilan untuk menjain tindakan hukum legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi.³⁹ Bagi Maurice Duverger, *judicial control* menjadi penting agar peraturan perundang-undangan tidak menyimpang dari undang-undang dasar atau konstitusi. Undang-undang dasar akan kehilangan asasnya dan tidak ada artinya selain hanya sebagai rangkaian kata saja jika tidak ada lembaga yang mempertahankan kehormatannya. Selain itu, juga akan menjadi kontrol bagi eksekutif agar tidak melakukan pelanggaran hukum.⁴⁰

Dalam sistem hukum *civil law* pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dikenal dengan “hak menguji” dimana pelaksanaan untuk pengujiaannya dilakukan oleh mahkamah peradilan tertinggi yang kemudian dikenal dengan sistem “sentralisasi” dan metode pengujian yang *principaliter*. Sedikit perbedaan dalam sistem hukum *common law*, bahwa pengujian peraturan perundang-undangan melalui peradilan menjadi kewenangan para hakim yang berada pada tingkatan apapun. Pengujian dengan cara ini disebut dengan sistem “desentralisasi” dengan metode pengujiannya *incidenter*. Oleh

³⁹ Alan R. Brewer Carrias, *Jucial Review In Comparation Law*, Cambrige University Press, 1989, hlm. 84. Dikutip oleh Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 175. Dalam Ni'matul Huda, *Negara.....*, *Ibid.*, hlm. 74.

⁴⁰ Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 2000, hlm. 271.

karenanya memungkinkan dilakukan oleh hakim di pengadilan tingkat rendah dan adanya upaya hukum banding hingga Mahkamah Agung.⁴¹

Kerangka desa dalam kedudukannya yang memiliki pemerintahan yang otonom nantinya akan berkaitan erat dengan pelaksanaannya yang menggunakan peraturan desa. Pelaksanaan kewenangan tersebut termasuk dalam melakukan tindakan pemerintahan, pembangunan, melaksanakan tugas pembantuan, dan yang paling utama ada mengakomodir kebutuhan masyarakat desa baik dalam aspek politik, hukum, ekonomi, sosial dan budaya. Semua itu tidak dapat dinafikan akan bersinggungan dengan peraturan desa yang dibentuk sebagai instrumen hukumnya. Peraturan desa yang dibentuk sejatinya harus selaras dengan ketentuan-ketentuan lain dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Maka, mutlak untuk membentuk konsep pengawasan yang baik terhadap peraturan desa.

F. Metode Penelitian

1. Fokus Penelitian

Fokus yang menjadi objek dari penelitian ini adalah Kedudukan Hukum dan Pengawasan Peraturan Desa Dalam Konsep Otonom Desa Pasca Pemberlakuan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

2. Sumber Data Penelitian

Pada penelitian hukum ini menggunakan data sekunder yang dari kekuatan mengikatnya digolongkan menjadi tiga bagian, yaitu: bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.⁴²

⁴¹ Eddy Djunaedi, *Judicial Review di Beberapa Negara Suatu Kajian Perbandingan*, Ulasan Hukum dalam Varia Keadilan No. 172, hlm. 102-103. Dalam Ni'matul Huda, *Negara....., Op.Cit.*, hlm. 74.

a. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat karena dikeluarkan oleh Pemerintahan.⁴³ Dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah;
 3. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
 4. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 5. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 6. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
 7. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
 8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa;
 9. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa
 10. Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
- dan

⁴² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2014, hlm. 51.

⁴³ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm.103.

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 Tentang
Pedoman Teknis Peraturan Di Desa.

- b. Bahan hukum sekunder, merupakan bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, seperti: penjelasan langsung dalam peraturan-perundang-undangan dan pendapat para pakar yang menekuni bidang keilmuan hukum atau bidang keilmuan lain yang berkaitan dengan hukum melalui buku-buku, karya ilmiah penelitian dalam jurnal-jurnal, makalah-makalah ilmiah, yang berkaitan dengan fokus penelitian⁴⁴.
- c. Bahan hukum tersier, merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder,⁴⁵ seperti: Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Ilmiah Hukum, dan Kamus Terjemahan Bahasa Asing-Indonesia

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang dilakukan dengan dua cara, yaitu:

1. Studi dokumen, artinya mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan dan risalah sidang sebagai penjelasan peraturan perundang-undangan.
2. Studi pustaka, adalah metode teknik pengumpulan data *library research* yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur,⁴⁶ artinya

⁴⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar....., Op.Cit.*, hlm. 52.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 52.

⁴⁶ Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002. hlm. 11.

mengkaji buku-buku, penelitian ilmiah yang sudah dimuat dalam jurnal atau makalah-makalah yang berkaitan dengan penelitian.

4. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan sebagai sudut pandang untuk memahami permasalahan dalam penelitian ini, meliputi: *pertama*, pendekatan perundang-undangan karena peneliti nantinya akan mengkaji bahan hukum primer, yaitu peraturan-perundang-undangan yang mengatur mengenai pemerintahan desa; *kedua*, pendekatan konseptual karena peneliti nantinya akan mempelajari doktrin-doktrin dari para ahli di bidang keilmuan hukum untuk menjawab permasalahan yang sedang diteliti.

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan dengan mengkonstruksikan data secara kualitatif yang kemudian penyajian hasil penelitian akan bersifat deskriptif untuk menjelaskan jawaban dari permasalahan dalam penelitian.⁴⁷

G. Kerangka Skripsi

Penelitian ini dibagi kedalam 4 (empat) BAB yang secara garis besar dibagi meliputi: BAB I yaitu, pendahuluan yang berisikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II yaitu, kajian teori untuk menjelaskan teori secara rinci, yang sebelumnya sudah dibahas dalam tinjauan pustaka, kemudian dibagi ke dalam 4 (tiga) sub bab yang menjelaskan tentang teori desentralisasi dan otonomi

⁴⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar....., Op.Cit.*, hlm. 69.

daerah, teori otonomi desa, peraturan desa, dan pengawasan peraturan perundang-undangan.

BAB III yaitu, menjelaskan analisa dan pembahasan pokok permasalahan dalam penelitian yang terdiri dari, kedudukan hukum peraturan desa setelah pemberlakuan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan pengawasan peraturan desa dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebelum dan setelah pemberlakuan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

BAB IV yaitu, penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran yang dirangkum penulis berdasarkan analisa dan pembahasan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

