

BAB III

KEDUDUKAN HUKUM DAN PENGAWASAN PERATURAN DESA DI INDONESIA

A. Kedudukan Hukum Peraturan Desa Setelah Diberlakukannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Pemerintahan desa yang menjadi organisasi struktural otonom untuk menjalankan roda pemerintahan, atas nama otonomi berwenang untuk membentuk suatu peraturan di tingkatan desa. Peraturan desa sebagai produk hukum pemerintahan desa menjadi suatu norma hukum yang berlaku, tidak dapat dilepaskan dari sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Setidaknya, kedudukan peraturan desa akan mencerminkan bagaimana otonomi desa yang melekat pada desa secara tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Keterkaitan antara otonomi desa dan kedudukan peraturan desa dapat dilihat dengan menghubungkan antara peraturan yang mengatur otonomi desa yaitu, Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dan sistem peraturan perundang-undangan yang diatur melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu, penulis menganalisis kedua undang-undang tersebut untuk menjawab kedudukan hukum peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

A.1. Peraturan Desa Dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang

Desa

Politik hukum yang diambil dari sebuah pergulatan politik yang panjang, sekaligus perdebatan pemikiran untuk menjadikan desa sebagai basis pembangunan kualitas kehidupan melahirkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Tolak ukur utama perdebatan tentang desa adalah pada kewenangannya antara tersentralisasi dan desentralisasi. Di sisi lain, UU Desa lahir di tahun politik yang sangat mungkin menjadi komoditas politik, karena partai-partai politik ingin meraup suara pemilih di pedesaan dengan mengakomodir tuntutan masyarakat dan aparatur desa untuk menarik simpati masyarakat di desa.¹

Keputusan akhir terhadap pemerintahan desa jatuh pada konsep desentralisasi bagi pemerintahan desa pada umumnya,² otonomi asli yang melekat pula hak asal usul dimana pemerintahan desa dijalankan berdasarkan susunan asli dalam desa adat,³ dan dekonsentrasi bagi wilayah setingkat desa yang menjadi wilayah administratif, yaitu kelurahan.⁴ Atas nama otonomi, maka, diberikan kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan desa dan

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa "Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi"*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 206.

² Lihat Pasal 1 nomor 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

³ Lihat Pasal 103 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁴ Secara pengertian tidak disebutkan dalam UU No. 6 Tahun 2014. Namun, masih tetap ada eksistensi dan kedudukannya. Pengertian kelurahan dapat ditemui pada Pasal 1 huruf N dalam UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan, bahwa "Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten dan/atau daerah kota di bawah kecamatan" dan dalam penjelasan umum ditegaskan dalam upaya meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan dibentuk kelurahan sebagai unit pemerintah kelurahan yang berada di dalam daerah kabupaten dan/atau daerah kota. Maka, kelurahan merupakan wilayah administratif yang tidak memiliki hak otonomi dan berada dibawah kecamatan dengan asas dekonsentrasi.

kewenangan untuk membuat suatu peraturan untuk menjalankan kewenangan tersebut.

Pada pelaksanaan otonomi desa, kewenangan pembentukan peraturan di tingkat desa didelegasikan kepada Badan Permusyawaratan Desa melalui Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Secara defenisi, peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama badan permusyawaratan desa.⁵ Terlihat dalam defenisi tersebut, terdapat dua organ pemerintahan desa yang secara bersama membentuk peraturan desa, yaitu: *pertama*, kepala desa yang berhak untuk mengusulkan rancangan peraturan desa dan berwenang untuk menetapkan peraturan desa;⁶ *kedua*, badan permusyawaratan desa yang berhak mengusulkan rancangan peraturan desa⁷ dan memiliki fungsi membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa.⁸

Peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama badan permusyawaratan desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa.⁹ Secara tegas, substansi peraturan desa berisikan materi muatan pelaksanaan kewenangan pemerintahan desa dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁰

⁵ Lihat Pasal 1 nomor 7 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁶ Lihat Pasal 26 ayat (2) huruf d dan ayat (3) huruf b Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁷ Lihat Pasal 62 huruf a Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁸ Lihat Pasal 55 huruf a Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁹ Lihat Penjelasan Umum No. 7 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹⁰ Lihat Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa.

Peraturan desa yang dibentuk dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan desa, beberapa diantaranya telah diatur dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, seperti: pembentukan rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes),¹¹ pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD),¹² pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).¹³ Selain itu, dikenal adanya peraturan desa adat yang dibentuk dalam rangka menjaga dan mengembangkan kehidupan sosial masyarakat hukum adat berdasarkan adat masing-masing desa.¹⁴

Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, juga menyebutkan beberapa kewenangan pemerintahan desa yang menggunakan peraturan desa, yaitu: menindaklanjuti peraturan bupati/walikota, pemerintah desa dengan menetapkan peraturan desa tentang kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal,¹⁵ pengelolaan kekayaan milik desa yang berkaitan dengan penambahan dan pelepasan aset,¹⁶ perencanaan, pemanfaatan, dan pendayagunaan aset desa

¹¹ Lihat Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹² Lihat Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹³ Lihat Pasal 88 ayat (2) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹⁴ Lihat Pasal 110 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

¹⁵ Lihat Pasal 37 ayat (3) Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹⁶ Lihat Pasal 110 ayat (2) Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

dan tata ruang dalam pembangunan kawasan perdesaan,¹⁷ pembentukan lembaga kemasyarakatan desa,¹⁸ dan pembentukan lembaga adat desa.¹⁹

Kewenangan desa yang menggunakan peraturan desa dalam menjalankan urusan pemerintahan desa tentunya tidak hanya sebagaimana yang penulis uraikan sebelumnya, karena hal tersebut hanya sebagian dari kewenangan desa yang secara tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sekiranya kewenangan pemerintahan desa karena pemberian hak otonom yang dapat menjadi materi muatan dalam peraturan desa lebih dari itu.

Secara umum, kewenangan pemerintahan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.²⁰ Lebih lanjut dijabarkan kewenangan pemerintah desa, yaitu: kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²¹

¹⁷ Lihat Pasal 125 ayat (1) Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹⁸ Lihat Pasal 150 ayat (4) Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹⁹ Lihat Pasal 152 ayat (1) Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

²⁰ Lihat Pasal 18 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

²¹ Lihat Pasal 19 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Di sisi lain, desa adat yang memiliki otonomi asli memiliki kewenangan, meliputi: pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli, pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat, pelestarian nilai sosial budaya desa adat, penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah, penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan desa adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa, dan pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa adat.²²

Terkhusus bagi desa adat menggunakan peraturan desa adat yang didasarkan pada hukum adat. Peraturan desa adat cenderung menjadi peraturan yang tidak tertulis secara formal sebagaimana peraturan desa pada umumnya. Namun, sifat berlakunya memiliki kekuatan hukum yang sama dengan peraturan perundang-undangan lain, terutama bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Kekuatan hukum yang mengikat tersebut, tidak terlepas dari adanya pengakuan dan penghormatan pemerintah terhadap otonomi asli yang dimiliki oleh desa adat. Peraturan desa adat, tetap memiliki batasan yang menyangkut kewenangan yang diberikan kepadanya

²² Lihat Pasal 103 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²³

Kewenangan desa berdasarkan hak asal usul, meliputi: sistem organisasi masyarakat adat, pembinaan kelembagaan masyarakat, pembinaan lembaga dan hukum adat, pengelolaan tanah kas desa; dan pengembangan peran masyarakat desa.²⁴ Pada penyelenggaraan kewenangan berdasarkan hak asal usul, paling sedikit, meliputi: penataan sistem organisasi dan kelembagaan masyarakat adat, pranata hukum adat, pemilikan hak tradisional, pengelolaan tanah kas desa adat, pengelolaan tanah ulayat, kesepakatan dalam kehidupan masyarakat desa adat, pengisian jabatan kepala desa adat dan perangkat desa adat, dan masa jabatan kepala desa adat.²⁵

Kewenangan lokal berskala desa paling sedikit terdiri atas: pengelolaan tambatan perahu, pengelolaan pasar desa, pengelolaan tempat pemandian umum, pengelolaan jaringan irigasi, pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat desa, pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu, pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar, pengelolaan perpustakaan desa dan taman bacaan, pengelolaan embung desa, pengelolaan air minum berskala desa, dan pembuatan jalan desa antar permukiman ke wilayah pertanian.²⁶ Selain kewenangan sebagaimana

²³ Lihat Pasal 111 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

²⁴ Lihat Pasal 34 ayat (1) Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

²⁵ Lihat Pasal 35 Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

²⁶ Lihat Pasal 34 ayat (2) Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

dimaksud, menteri dapat menetapkan jenis kewenangan Desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal.²⁷

Kewenangan pemerintahan desa yang telah datur dalam peraturan perundang-undangan, secara tidak langsung membatasi materi muatan yang akan menjadi substansi dari peraturan desa. Begitu pula dengan cakupan pemberlakuan peraturan desa akan dibatasi dengan wilayah hukum yang berada dibawah pemerintahan desa. Peraturan desa sebagai suatu produk hukum pemerintahan desa dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, sekiranya memiliki kedudukan yang tegas sejalan dengan pilihan politik hukum yang diambil adalah memberikan hak otonomi kepada pemerintahan desa.

Peraturan desa sebagai sebuah produk politik, pembentukannya diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa. Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa.²⁸ Maka, menurut penulis terbukanya peluang bagi masyarakat desa untuk berpartisipasi atasnama demokrasi menunjukkan kedaulatan rakyat hadir dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

²⁷ Lihat Pasal 34 ayat (3) Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

²⁸ Lihat Penjelasan Umum No. 7 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

A.2. Peraturan Desa Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan desa adalah perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama badan permusyawaratan desa.²⁹ Frase “peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan” menandakan bahwa peraturan desa sebagai suatu norma hukum yang menjadi bagian dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Suatu sistem tentunya, terdiri dari beberapa elemen seperti norma hukum yang tersusun secara hierarkis. Maka, peraturan desa dalam hal ini, berada pada salah satu jenjang norma hukum tersebut.

Sistem peraturan perundang-undangan diatur melalui beberapa undang-undang. Sejak pemerintahan desa mengenal istilah peraturan desa dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, kemudian peraturan desa dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia melalui Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan desa/peraturan yang setingkat didefinisikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya secara bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.³⁰ Secara hierarkis, peraturan desa menjadi bagian dalam peraturan daerah yang

²⁹ Lihat Pasal 1 nomor 7 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

³⁰ Lihat Pasal 1 nomor 8 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

tersusun secara berjenjang, yaitu peraturan daerah di tingkat provinsi, peraturan daerah di tingkat kabupaten/kota, dan peraturan desa.³¹

Masuknya peraturan desa dalam hierarki, menandakan diakuinya keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat sesuai dengan susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku.³² Materi muatan peraturan desa adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³³

Penyelenggaraan urusan desa yang dimaksud adalah kewenangan yang dimiliki oleh desa. Berlakunya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur terkait peraturan desa dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan desa, dengan konsep pemerintahan desa yang diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun kewenangan pemerintahan desa meliputi: kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, kewenangan yang oleh peraturan perundang-perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah, dan tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten.³⁴

Secara substansi, terdapat bagian yang seharusnya dikritisi dalam pengaturan peraturan desa dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004

³¹ Lihat Pasal 7 ayat (2) huruf c Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³² Lihat Pasal 7 ayat (4) dan (5) huruf c Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³³ Lihat Pasal 13 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁴ Lihat Pasal 99 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan desa yang menjadi bagian dari peraturan daerah sejatinya telah mereduksi peraturan desa itu sendiri, sebab jika peraturan desa menjadi bagian dari peraturan daerah sekiranya kurang tepat karena peraturan desa tidak dilahirkan dari proses legislasi di dewan perwakilan rakyat daerah, melainkan hasil dari pembahasan antara badan perwakilan desa dan kepala desa.³⁵ Terlebih dalam pengaturannya desa memiliki hak otonomi untuk mengatur urusan rumah tangga daerahnya secara mandiri, meskipun kewenangannya tidak diatur secara lebih rinci.

Setelahnya pengaturan mengenai pemerintahan desa diatur melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pengaturannya otonomi bagi pemerintahan desa seolah hilang dengan dimasukkannya desa menjadi bagian dari pemerintahan kabupaten/kota, dalam artian bahwa pemerintahan desa dibentuk oleh pemerintahan kabupaten/kota dan mendapatkan kewenangan sisa (residu) dari apa yang tidak dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota dan kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan desa.

Kewenangan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi materi muatan peraturan desa, meliputi: urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, ugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah

³⁵Ni'matul Huda, *Hukum....., Op. Cit.*, hlm. 261.

provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota, urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.³⁶

Terkhusus mengenai peraturan di tingkatan daerah, Ketentuan Umum Pasal 1 angka 10 menyebutkan bahwa peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.³⁷ Ketentuan tersebut tidak mencantumkan peraturan desa dan hanya mengakui peraturan daerah tingkat provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah lahir setelah adanya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jika menghubungkan kedua peraturan perundang-undangan tersebut, terjadi ketidak sinkronan karena di satu sisi peraturan desa masih diakui baik secara jenis, materi muatan, dan jenjang terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun peraturan desa secara implisit dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan karena dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mendefenisikan peraturan daerah adalah peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.³⁸ Seiring berjalannya waktu, kemudian lahir Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menggantikan

³⁶ Lihat Pasal 206 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

³⁷ Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

³⁸ Ni'matul Huda, *Hukum....., Op. Cit.*, hlm. 260.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sebelumnya berlaku.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mencantumkan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Terlihat sebagaimana Pasal 7 ayat (1) tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:³⁹

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut penulis, penghapusan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak terlepas dari pengaturan mengenai kedudukan pemerintahan desa yang tereduksi dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Jimly Asshiddiqie, peraturan desa tidak perlu dimasukkan ke dalam kategori peraturan perundang-undangan negara. Peraturan desa tidak dapat dipersamakan dengan pengertian peraturan daerah, mengingat pemerintahan desa berbeda dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan desa berangkat dari konsep kehidupan masyarakat berbentuk komunitas yang dapat mengurus dirinya sendiri. Masyarakat desa merupakan *self-governing*

³⁹ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

communities (zelfbestuur gemeenschap) yang menjadi unit-unit kegiatan masyarakat di luar pengertian formal daya jangkau organisasi negara.⁴⁰

Menurut penulis, pendapat Jimly Asshiddiqie lebih mengarahkan desa pada format aslinya yang menjalankan pemerintahan dengan otonomi asli. Pelaksanaan pemerintahan desa berdasarkan pada hukum adat yang menyesuaikan kesatuan masyarakat hukum adat masing-masing. Sifat hukum adat sendiri berbentuk hukum yang tidak tertulis dalam artian bahwa, hukum adat berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat formal. Maka, dengan pemahaman tersebut lebih tepat jika peraturan desa tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pendapat berbeda disampaikan oleh Mahfud MD, berkaitan dengan peraturan desa bahwa pemerintahan desa membuka peluang bagi berlakunya hukum adat yang telah hidup. Terlebih, dalam Pasal 104 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa parlemen desa berfungsi mengayomi adat istiadat. Pada implementasinya bisa saja penguatan adat istiadat dalam peraturan desa sehingga hukum adat muncul menjadi hukum di tingkat desa.⁴¹

Lebih lanjut, Mahfud MD menjelaskan, bahwa peradilan adalah hal yang tidak masuk dalam kewenangan otonom. Persoalan muncul jika nantinya peraturan secara hukum adat masuk ke pengadilan yang kemudian akan diputus oleh majelis hakim. Sudah menjadi konsekuensi, ketika Indonesia menerapkan sistem hukum yang cenderung menganut paham legisme yang

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 221.

⁴¹ Ni'matul Huda, *Hukum....., Op. Cit.*, hlm. 263.

berpandangan bahwa hukum adalah undang-undang yang dibentuk oleh lembaga legislatif, maka, hakim akan mengalami kesulitan untuk memutus perkara dari peraturan desa yang berdasarkan adat masing-masing yang berbeda.⁴²

Menurut penulis, pendapat yang disampaikan Mahfud MD lebih cenderung mengarahkan bahwa peraturan desa memiliki problematika dalam tataran praktek. Jika hanya didasarkan pada hukum adat yang bersifat tidak tertulis, dalam artian bahwa tidak secara formal sebagaimana peraturan perundang-undangan. Indonesia yang secara sistem hukum cenderung menguatkan hukum tertulis yang formal, akan memberikan kesulitan kepada hakim untuk memutus perkara yang sumber materilnya tidak ada dalam peraturan perundang-undangan formal, terlebih jika kedua peraturan berbenturan. Oleh karena itu, peraturan desa setidaknya ditata baik secara jenis baik itu yang formal maupun berdasarkan adat, berikut dengan hierarki peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan agar menjadi jelas kedudukan peraturan desa jika terjadi benturan dengan peraturan yang lebih tinggi secara hierarkis.

Ketika Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan tidak mencatumkan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan, terjadi ketidakjelasan bagi peraturan desa. Baik itu secara status hukum, kekuatan mengikat bagi peraturan desa, dan kedudukan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan terlihat kabur,

⁴² *Ibid.*, hlm. 264.

sementara di sisi lain pemerintahan desa memiliki kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangga sendiri.

Status hukum peraturan desa, dalam pengaturannya menyebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan lain juga mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.⁴³ Selanjutnya dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁴⁴

Ketentuan Pasal 8 ayat (1) mencantumkan frasa “kepala desa atau yang setingkat” dapat diartikan bahwa peraturan desa sebagai produk hukum pemerintahan desa merupakan salahsatu jenis peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, ketentuan Pasal 8 ayat (2) menjelaskan bahwa perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan

⁴³ Lihat Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁴ Lihat Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Artinya, untuk mengakui peraturan desa harus melihat siapa lembaga yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan desa dan apakah kewenangan tersebut diperintahkan oleh suatu peraturan perundang-undangan.

Jawabannya terdapat dalam ketentuan Pasal 209 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa badan permusyawaratan desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.⁴⁵ Selanjutnya, dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa menyatakan bahwa kepala desa berwenang mengajukan rancangan peraturan desa,⁴⁶ menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama badan perwakilan desa,⁴⁷ badan perwakilan desa berwenang untuk mengusulkan rancangan peraturan desa,⁴⁸ dan membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa.⁴⁹ Jelaslah bahwa lembaga yang membentuk peraturan desa adalah badan perwakilan desa bersama kepala desa atas perintah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Persoalan status peraturan desa jika dikaji dari perspektif Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka, dapat dipergunakan asas *lex specialis derogate legi generalis*. Dalam arti keberadaan peraturan desa diatur secara tegas dalam Undang-Undang No.

⁴⁵ Lihat Pasal 209 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁶ Lihat Pasal 11 ayat (2) huruf b Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa

⁴⁷ Lihat Pasal 11 ayat (2) huruf c Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa

⁴⁸ Lihat Pasal 37 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa

⁴⁹ Lihat Pasal 35 huruf a Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa

32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (*lex specialis*), sedangkan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (*lex generalis*). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa peraturan desa tetap memiliki status hukum yang keberadaannya diakui dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat.⁵⁰

A.3. Urgensi Peraturan Desa Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Penghapusan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak menimbulkan implikasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, karena badan perwakilan desa tetap dapat membentuk peraturan desa atas dasar perintah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 khususnya Pasal 209 serta Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa.⁵¹

Menurut penulis, pemahaman yang dibangun tidak hanya sampai pada tidak memberikan implikasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, karena pengakuan terhadap produk hukum pemerintahan desa sangat erat kaitannya dengan pengakuan terhadap adanya hak otonomi pada pemerintahan desa. Artinya, jika kita mendasarkan bahwa secara struktural pemerintahan akan berpengaruh pada produk hukum yang dihasilkannya, maka tidak mengakui produk hukum pemerintahan desa sama artinya dengan tidak mengakui eksistensi pemerintahan desa sebagai bagian dari struktural terendah dalam pemerintahan di Indonesia.

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Hukum....., Op. Cit.*, hlm. 267.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 270.

Laica M. Marzuki, dalam rapat panitia khusus rancangan undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan menyampaikan bahwa:⁵²

“Manakala peraturan desa tidak diatur, tidak dicantumkan dalam RUU, pertama-tama akan terjadi tabrakan peraturan perundang-undangan antara UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan itu sendiri. Dan ini tidak boleh apabila terjadi *botsing regeling*.

Tatkala pemerintahan desa diakui dalam UU No. 32 Tahun 2004, sedangkan tidak diatur dalam RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka berarti kita membangun suatu *norm less government*, yakni suatu pemerintahan yang tidak memiliki norma.”

Beliau menegaskan betapa pentingnya peraturan desa kemudian diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terkhusus implikasinya adalah benturan antar peraturan dan pemerintahan tanpa norma.

Pemahaman yang kemudian dibangun adalah secara hierarki peraturan perundang-undangan didasarkan pada hierarki struktural, yang menggambarkan susunan lembaga negara/pemerintahan yang berwenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di sisi lain, dalam pengaturannya juga mengakui hierarki secara fungsional, yang artinya pengakuan berdasarkan kewenangan delegasi, suatu undang-undang dapat menentukan pengaturan lebih lanjut materi tertentu dengan peraturan perundang-undangan yang tidak terdapat dalam hierarki struktural.⁵³ Inilah yang menurut Jimly Asshidiqqie

⁵² Risalah Rapat Panitia Khusus DPR RI RUU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Rabu, 26 Januari 2011. Dalam *Ibid.*, hlm. 268.

⁵³ Risalah Rapat Panitia Khusus DPR RI RUU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Rabu, 26 Januari 2011. Dalam Ni'matul Huda, *Perkembangan hukum Tata Negara "Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan"*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 387.

biasa disebut hierarki fungsional yang didasarkan ada prinsip “*delegation and sub-delegation of rule-making power*”.⁵⁴

Lahirnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagai peraturan perundang-undangan baru yang mengatur pemerintahan desa setidaknya membawa perubahan pada kedudukan pemerintahan desa. Desa yang mendapatkan hak otonomi kemudian digolongkan menjadi dua macam otonomi, yaitu: *pertama*, otonomi yang didasarkan pada konsep desentralisasi; *kedua*, otonomi yang didasarkan pada konsep otonomi asli. Inilah yang kemudian disebut dengan penggabungan dalam konstruksi pengaturannya antara *self-governing community* dan *local self government*.⁵⁵

Jika membandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang sebelumnya, tentu kedudukan pemerintahan desa saat ini semakin jelas secara struktural, yakni sebagai pemerintahan struktural terendah dalam kekuasaan negara. Kedudukan yang tegas tersebut, secara hukum dapat dilihat dari pengaturan pemerintahan desa yang sebelumnya hanya menjadi bagian dari pengaturan pemerintahan di daerah melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah kemudian diatur tersendiri dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Menurut penulis, ketidaksinkronan atau benturan peraturan perundang-undangan (*botsing regeling*), demikian nyata terlihat karena kedudukan otonomi desa yang jelas diatur, kemudian kontradiktif dengan produk hukum dari pemerintahan desa yang otonom tidak diakui eksistensinya secara hierarki

⁵⁴ <http://Jimly.com/tanyajawab?page=2>, Dalam *Ibid.*, hlm. 388.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 394.

dalam peraturan perundang-undangan. Jelas bahwa, hal inilah yang mengaburkan esensi dari otonomi itu sendiri.

Peraturan desa selama ini diakomodir melalui pemahaman hierarki fungsional dalam peraturan perundang-undangan karena pemerintahan desa secara fungsional diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur. Namun, menurut penulis, bahwa ketika pemerintahan desa diberikan otonomi dan masuk dalam struktur pemerintahan terendah dalam kekuasaan negara, maka pengakuan atas produk hukum pemerintahan terendah tersebut tidak hanya mendapatkan pengakuan secara fungsional, akan tetapi juga secara struktural yang mendasarkan pada pemahaman bahwa jenis peraturan perundang-undangan yang berbasis pada struktural pemerintahan yang menjadi prinsip utama dalam sistem norma hukum di Indonesia.

Secara teori norma hukum, peraturan desa dapat digolongkan sebagai peraturan otonom (*Autonome Satzung*) yang dibentuk berdasarkan atribusi kewenangan (*attribute van wetgevingsbevoegdheid*), dimana kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan tersebut diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *Wet* (Undang-Undang), kepada suatu lembaga negara/pemerintahan.⁵⁶ Dalam hal ini pemberian kewenangan tersebut melalui Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Peraturan otonom, selanjutnya secara lebih teknis akan dijalankan melalui peraturan pelaksana (*Verordnung*). Peraturan pelaksana kemudian dibentuk berdasarkan kewenangan delegasi, yakni pelimpahan kewenangan membentuk

⁵⁶ Van Wijk/Konijnenbelt, *Hoofdstukken va Administratif Recht*, Culemborg: Lemma, 1998, hlm. 57. Dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan "Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan"*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 55.

peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.⁵⁷ Peraturan desa yang menjadi peraturan otonom kemudian akan dilaksanakan dengan peraturan kepala desa sebagai peraturan pelaksanaannya. Sebagaimana secara dinyatakan dalam Pasal 69 ayat (12), bahwa dalam pelaksanaan peraturan desa, kepala desa menetapkan peraturan kepala desa sebagai aturan pelaksanaannya.⁵⁸

Jika dikaji dalam teori hierarki peraturan perundang-undangan yang dijelaskan oleh Hans Kelsen dalam teorinya *The Hierarchy of Law*, bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan yang berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber kepada kaidah yang lebih tinggi.⁵⁹ Maka, peraturan desa merupakan jenjang peraturan terendah yang bersumber pada peraturan yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, hingga yang tertinggi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lebih lanjut, Adolf Merkl dengan teorinya tentang tahapan hukum (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*) menjelaskan bahwa suatu norma hukum memiliki dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Suatu norma hukum

⁵⁷ Maria Farida Indrati S., *Ilmu....., Ibid.*, hlm. 56.

⁵⁸ Lihat Pasal 69 ayat (12) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁵⁹ Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm, 24.

akan bersumber dan berdasar dari norma yang di atasnya, sedangkan ke bawah menjadi sumber dan dasar bagi norma dibawahnya.⁶⁰ Maka, peraturan desa akan memiliki dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlizt*), yaitu bersumber pada peraturan yang lebih tinggi dan menjadi sumber bagi peraturan yang lebih rendah, yakni peraturan kepala desa.

Sebelumnya Jimly Asshidiqie berpendapat, bahwa peraturan desa tidak perlu dimasukkan ke dalam kategori peraturan perundang-undangan negara, mengingat pemerintahan desa berbeda karena *self-governing communities* (*zelfbestuur gemeenschap*) yang menjadi unit-unit kegiatan masyarakat di luar pengertian formal daya jangkau organisasi negara.⁶¹ Menurut penulis, pendapat tersebut benar karena menempatkan pemerintahan desa sesuai pada hakikatnya, yang merupakan *self-governing communities* (*zelfbestuur gemeenschap*). Namun, hal yang sedikit berbeda adalah pada konteks peraturan desa tidak dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, perlu dikaji lebih lanjut.

Desa menurut Bayu Surianingrat dibagi dalam dua bentuk, yaitu: *pertama*, desa genealogis, merupakan desa yang penduduknya memiliki hubungan kekeluargaan dan berasal dari keturunan leluhur yang sama; *kedua*, desa teritorial, merupakan desa yang masyarakatnya tidak memiliki hubungan keturunan satu sama lain, karena hanya bertempat tinggal didaerah yang sama

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 25.

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 221.

dikarenakan masyarakat yang mempunyai kepentingan bersama.⁶² Maka, pendapat yang disampaikan oleh Jimly Asshidiqie, akan relevan jika seluruh desa di Indonesia merupakan desa dengan dasar genealogis yang diberikan otonomi asli dalam undang-undang.

Realita saat ini, dari dinamika pengaturan desa tidak semua desa di Indonesia merupakan desa dengan dasar genealogis dan mendapatkan otonomi asli pada pemerintahannya yang berdasarkan hukum adat, tetapi desa bergeser menjadi desa teritorial karena percampuran penduduk yang adat di desa tersebut. Artinya, tidak pada semua desa menggunakan hukum adat yang berlaku bagi penduduknya. Maka, desa tersebut mengacu pada norma hukum formal yang berlaku pada sistem hukum negara dan untuk mengakomodir hak-hak pemerintahan desa, pemerintahan negara memberikan mengakui pemerintahan desa melalui otonomi dengan dasar desentralisasi. Oleh karena itu, desa yang berdasarkan otonomi desentralisasi dan mengikuti norma hukum formal negara perlu untuk diakomodir atas produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintahan desa tersebut ke dalam sistem jenjang norma hukum agar terjalin keselarasan antar peraturan perundang-undangan.

Sebelumnya Mahfud MD menjelaskan, kesulitan hakim untuk mencari sumber hukum dalam memutus perkara yang didasarkan pada hukum adat karena banyaknya hukum adat yang ada di Indonesia dan benturan yang akan mungkin terjadi antara materi muatan peraturan perundang-undangan antara hukum adat. Menurut penulis, setidaknya yang dapat menjawab problematika

⁶² Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1992, hlm. 22.

tersebut adalah pencantuman peraturan desa ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Masuknya peraturan desa ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan secara tidak langsung akan mempertegas kedudukan peraturan desa dan meminimalisir terjadinya benturan peraturan perundang-undangan. Peraturan desa yang menjadi hierarki terendah tentunya tidak dapat bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Kedudukan tersebut yang kemudian akan membatasi materi muatan peraturan desa dengan sendirinya, termasuk pula pada hukum adat. Materi muatan peraturan desa dan hukum adat hanya mencakup apa yang menjadi kewenangannya saja. Artinya, batasan tersebut dapat dilihat dari sejauh mana kewenangan desa dan desa adat dalam menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam pengaturan pemerintahan desa.

Berkaitan dengan kewenangan dalam memutus perkara yang menggunakan hukum adat tentunya akan dijawab dengan ketentuan kewenangan desa adat yaitu, Pasal 103 dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang menyebutkan bahwa, penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah. Selanjutnya dijelaskan, penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan desa adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶³

⁶³ Lihat Pasal 103 huruf d dan e Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa pemerintahan desa adat diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan peradilan berdasarkan ketentuan adat. Artinya, pihak yang berperkara setidaknya diberikan pilihan penyelesaian sengketa, yaitu melalui peradilan formal dan peradilan adat, karena pemerintahan adat telah diberikan kewenangan penyelesaian sengketa dalam undang-undang. Jika dibenturkan dengan kewenangan peradilan yang tidak menjadi bagian kewenangan dari otonomi, maka menurut penulis hal tersebut bukan merupakan benturan melainkan perluasan yang bersifat tahapan proses penyelesaian sengketa. Ketika terjadi suatu perkara di desa adat, kemudian diselesaikan melalui peradilan berdasarkan ketentuan adat, apabila tidak dapat diselesaikan melalui peradilan berdasarkan ketentuan adat, maka tahapan selanjutnya adalah penyelesaian melalui peradilan formal yang menggunakan hukum formal negara.

Pengaturan peraturan desa yang kemudian masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, merupakan suatu hal yang penting karena memiliki kaitan erat dengan konsep otonomi desa. Pemerintahan desa yang diakui otonominya, menjadikan pengakuan peraturan desa sebagai produk hukum pemerintahan desa dalam bentuk pencantuman dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Lebih jauhnya, peraturan desa nantinya juga yang akan mengoperasionalkan kewenangan otonom yang diberikan kepada pemerintahan desa melalui undang-undang.

Peraturan desa ketika nantinya, masuk menjadi bagian dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tingkat terendah akan

membawa implikasi pada pengawasan peraturan desa itu sendiri. Pengawasan tersebut dimaksudkan untuk menjamin keselarasan antar peraturan perundang-undangan agar tidak saling bertentangan satu sama lain dan menjamin bahwa peraturan yang dibentuk oleh perwakilan rakyat di desa sejalan dengan kehendak rakyat dan keadilan bagi rakyat yang diwujudkan dalam bentuk peraturan desa.

B. Pengawasan Peraturan Desa Dalam Peraturan Perundang-undangan Sebelum dan Setelah Diberlakukannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Kebijakan desentralisasi atas kekuasaan penyelenggaraan negara berujung pada pemberian otonomi kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan secara mandiri. Begitu pula, bagi pemerintahan desa yang diberikan hak otonomi, baik itu otonomi atas desentralisasi maupun pengakuan atas otonomi asli. Pelimpahan kewenangan dan pengakuan atas pemerintahan desa yang otonom akan memberikan implikasi adanya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Tentunya, pengawasan yang dilakukan tidak bertentangan dengan kebijakan pemberian otonomi atau akan mengaburkan otonomi itu sendiri.

Penyelenggaraan pemerintahan negara mulai dari tingkat pusat hingga tingkat terendah, yakni pemerintahan desa dijalankan berdasarkan hukum yang berlaku sebagai konsekuensi dari dianutnya paham negara hukum. Pengawasan yang dilakukan terhadap penyelenggaraan negara mencakup pengawasan atas pelaksanaan pemerintahan yang sesuai dengan koridor

hukum agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan dan pengawasan atas produk hukum pemerintahan itu sendiri. Tentunya, bahwa pengawasan yang dilakukan juga merupakan kewenangan yang berdasarkan hukum melalui peraturan perundang-undangan.

Pengawasan terhadap produk hukum pemerintahan secara umum akan mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bagi pemerintahan pusat sebagai pemegang kekuasaan penyelenggaraan negara tertinggi yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam pembentukan undang-undang sebagai produk hukumnya, akan disesuaikan dengan norma hukum tertinggi, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Begitu juga seterusnya bagi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, pengawasannya akan disesuaikan dengan hierarki struktural lembaga negara yang menjalankan pemerintahan negara.

Pengawasan terhadap suatu norma hukum dapat dilakukan oleh 3 (tiga) cabang kekuasaan, seperti: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Secara teori pengawasan norma hukum yang dilakukan dalam bentuk pengujian peraturan perundang-undangan terbagi ke dalam tiga mekanisme, yaitu: pengujian melalui lembaga peradilan (*judicial review*), pengujian melalui badan yang bersifat politik (*political review*), pengujian melalui pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).⁶⁴ Ketiga mekanisme pengujian norma hukum tersebut kemudian diatur dalam peraturan perundang-undangan

⁶⁴ 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.

yang memberikan landasan yuridis baik menyangkut kewenangan lembaga yang melakukan pengujian maupun mekanisme lebih lanjut terkait teknis pengujiannya.

Peraturan sebagai norma hukum tidak terlepas dari konsep pengawasan yang diberlakukan di Indonesia. Jika mengacu pada tiga mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan, maka peraturan desa akan diuji melalui *political review*, *administrative review*, dan *judicial review*. Pengujian peraturan desa dilakukan dengan menilai secara materil dan formil, sebagaimana penjelasan Sri Soemantri, bahwa pengujian dilakukan terhadap isi undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya, dinamakan sebagai hak menguji material (*materiele toetsingrecht*), sedangkan pengujian itu dilakukan terhadap prosedur pembentukannya, disebut dengan hak menguji formal (*formele toetsingrecht*).⁶⁵ Memahami lebih lanjut mengenai mekanisme pengujian peraturan desa dapat dilihat melalui ketentuan yang mengaturnya dalam peraturan perundang-undangan.

B.1. Pengawasan Peraturan Desa Sebelum Berlakunya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan desa baru dikenal ketika pemerintahan desa diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, tidak berarti bahwa pemerintahan desa dalam peraturan perundang-undangan yang sebelumnya tidak memiliki instrumen hukum untuk menjalankan kewenangannya. Peraturan yang digunakan untuk menjalankan kewenangan

⁶⁵ Sri Soemantri M, *Hak Menguji Materil Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 6-11. Dalam Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *Teori....., Op.Cit.*, hlm.128.

pemerintah desa, seperti: peraturan daerah di tingkat desa,⁶⁶ keputusan desapraja,⁶⁷ dan keputusan desa.⁶⁸ Beberapa peraturan yang dikenal sebagai produk hukum pemerintahan desa tersebut, kemudian diawasi melalui mekanisme pengujian norma hukum.

Pengaturan desa pasca kemerdekaan yang pertama, yakni 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, tidak mengatur secara rinci tentang peraturan desa, melainkan hanya dilihat secara tersirat melalui pemahaman 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

⁶⁶ Lihat Pasal 28 ayat (1) 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.

⁶⁷ Lihat Pasal 38 Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

⁶⁸ Lihat Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.

peraturan yang dibentuk oleh pemerintah daerah ditingkat desa disebut dengan peraturan daerah di tingkat desa.

Pengawasan terhadap peraturan daerah di tingkat desa sejauh ini hanya dibebani kepada Dewan Pemerintah Daerah yang lebih tinggi dan Presiden, dengan kewenangan pengesahan sebelum pemberlakuan suatu aturan.⁶⁹ Mekanisme yang secara tegas diatur, berkaitan dengan menjalankan sesuatu putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang harus menunggu pengesahan dari Presiden. Pada tingkat provinsi dan bagi daerah lain menunggu pengesahan dari dewan pemerintah daerah setingkat lebih atas, maka kemudian putusan itu dapat dijalankan. Presiden atau Dewan Pemerintah Daerah tersebut dalam tiga bulan terhitung mulai hari putusan itu dikirimkan untuk mendapatkan pengesahan, tidak mengambil ketetapan.⁷⁰

Selanjutnya, jangka waktu dapat diperpanjang selambat-lambatnya selama tiga bulan untuk disahkan dengan memberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan. Apabila putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak dapat disahkan, maka Presiden atau Dewan Pemerintah Daerah tersebut memberitahukan hal itu dengan keterangan cukup kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan. Penolakan pengesahan itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan dapat memajukan

⁶⁹ Lihat beberapa pasal, seperti: Pasal 7 ayat (2), Pasal 16 ayat (2), Pasal 21 ayat (2), Pasal 27 ayat (2) 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.

⁷⁰ Pasal 30 ayat (1) 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.

keberatan kepada Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas dari Dewan Pemerintah Daerah yang menolak.⁷¹

Berlakunya Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia menggantikan peraturan yang sebelumnya, menjadikan desa sebagai Daerah Tingkat III. Mekanisme yang kemudian diterapkan adalah keputusan desapraja yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan-perundangan/peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan adat-kebiasaan setempat, dapat ditangguhkan atau dibatalkan pelaksanaannya oleh Kepala Daerah tingkat II.⁷²

Keputusan Kepala Daerah Tingkat II yang mempertangguhkan atau membatalkan pelaksanaan keputusan desapraja disampaikan kepada desapraja yang bersangkutan dengan disertai keterangan dan alasannya. Pembatalan berimplikasi 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 itu dipertangguhkan. Jika setelah lewat enam bulan sesuatu keputusan desapraja yang dipertangguhkan tidak disusul dengan pembatalan, maka keputusan yang dipertangguhkan itu dapat terus berlaku lagi.⁷³

⁷¹ Pasal 30 ayat (2), (3), dan (4) 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.

⁷² Lihat Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

⁷³ Lihat Pasal 61 ayat (2), (3), (4), dan (5) Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

Mekanisme selanjutnya, 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 pertanggungjawabkan tersebut diterima oleh desapraja yang bersangkutan. Sebelum ada keputusan Kepala Daerah Tingkat I dalam hal pengajuan banding, maka keputusan Kepala Daerah Tingkat II yang dibanding itu harus ditaati. Selambat-lambatnya dalam waktu enam bulan Kepala Daerah Tingkat I sudah harus mengambil keputusan mengenai pengajuan banding tersebut.⁷⁴

Masa orde baru, menetapkan Undang-Undang No 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa untuk mengatur pemerintahan desa dengan produk hukum pemerintahannya yang disebut dengan keputusan desa. Keputusan Desa ialah semua keputusan-keputusan yang telah ditetapkan oleh kepala desa setelah dimusyawarahkan/dimufakatkan dengan lembaga musyawarah desa serta telah mendapat pengesahan dari Bupati/Walikota Madya Kepala Daerah Tingkat II.⁷⁵ Dengan Peraturan Daerah ditentukan bahwa keputusan desa mengenai hal-hal tertentu, baru berlaku sesudah ada pengesahan dari Bupati/Walikota Madya Kepala Daerah Tingkat II. Keputusan desa dan keputusan kepala desa yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan

⁷⁴ Lihat Pasal 62 Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

⁷⁵ Penjelasan Pasal 19 Undang-Undang No 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.

perundang-undangan lainnya dibatalkan oleh Bupati/Walikota Madya Kepala Daerah Tingkat II.⁷⁶

Ketiga peraturan perundang-undangan di era pra reformasi tersebut, mengatur mekanisme pengawasan terhadap produk hukum pemerintahan desa meskipun tidak secara rinci dijelaskan. Terlihat bahwa mekanisme pengawasan tersebut hanya dibebankan kepada lembaga administratif/eksekutif yang lebih tinggi dengan kewenangan pengesahan dan pembatalan suatu peraturan yang akan diberlakukan oleh pemerintahan desa. Mekanisme lain, yakni *political review* dan *judicial review* tidak diatur secara jelas dalam undang-undang. Setidaknya, dalam hal *political review* dapat dilihat pada kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan desa melalui revisi peraturan tersebut.

Pada masa reformasi, pemerintahan desa diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan desa, yaitu Badan Perwakilan Desa dan Kepala Desa yang membentuk peraturan desa secara bersama.⁷⁷ Pengaturan terkait pemerintahan desa tidak secara rinci dibahas dalam undang-undang tersebut. Pemerintahan desa baru dapat dipahami dengan melihat peraturan pelaksana Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

Terkhusus mengenai peraturan desa dan pengujiannya, terdapat perbedaan dari pengaturan peraturan desa pada undang-undang sebelumnya. Peraturan

⁷⁶ Bagian Kedua, Pengawasan, Pasal 19 Undang-Undang No 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.

⁷⁷ Lihat Pasal 105 Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Desa tidak lagi memerlukan pengesahan bupati, tetapi wajib disampaikan kepada bupati.⁷⁸ Ketentuan tersebut selaras dengan adanya paradigma baru yang muncul dalam memandang desa, yaitu sebagai pemerintahan yang otonom. Selanjutnya, peraturan desa dan keputusan kepala desa disampaikan kepada bupati selambat-lambatnya 2 (dua) minggu setelah ditetapkan dengan tembusan kepada camat.⁷⁹ Pengujian peraturan sendiri tidak diatur dalam peraturan pemerintah tersebut.

Perkembangan selanjutnya, pemerintah desa diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini, tetap menggunakan istilah peraturan desa, namun tidak mengatur secara rinci terkait peraturan desa itu sendiri. Pengaturan mengenai peraturan desa dapat dilihat melalui Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

Pengawasan terhadap peraturan desa kemudian ditegaskan bahwa peraturan desa disampaikan oleh kepala desa kepada bupati/walikota melalui camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.⁸⁰ Lebih lanjut, mengenai pengawasan oleh bupati/walikota terhadap peraturan desa, dilakukan dengan cara sebagai berikut:⁸¹

1. Dapatkan Peraturan Desa yang telah ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Pemusyawaratan Desa.
2. Periksa apakah Peraturan Desa tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum.

⁷⁸ Lihat Pasal 46 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

⁷⁹ Lihat 67 Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

⁸⁰ Lihat 58 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

⁸¹ Lampiran I angka (1) huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

3. Periksa apakah dalam rangka Rancangan Peraturan Desa telah memberikan kesempatan pada masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis.
4. Periksa apakah Kepala Desa melalui camat telah menyampaikan Peraturan Desa kepada Bupati/Walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan 7 hari setelah ditetapkan.

Terkhusus peraturan desa mengenai Anggaran Pendapatan Belanja Desa

(APBDesa), diatur bahwa:⁸²

1. Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi.
2. Hasil evaluasi Bupati/Walikota terhadap Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud, disampaikan paling lama 20 (dua puluh) hari kepada Kepala Desa.
3. Apabila hasil evaluasi melampaui batas waktu dimaksud, Kepala Desa dapat menetapkan Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa menjadi Peraturan Desa.

Secara rinci proses evaluasi yang dilakukan oleh bupati/walikota terhadap peraturan desa mengenai APBDesa adalah sebagai berikut:⁸³

1. Periksa apakah Kepala Desa menyampaikan Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan Belanja Desa kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi tepat waktu kalau tidak apa sebabnya.
2. Periksa apakah hasil evaluasi Bupati/Walikota terhadap Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa disampaikan kepada Kepala Desa tepat waktu, kalau tidak cari penyebabnya.
3. Dapatkan hasil evaluasi Bupati/walikota terhadap Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
4. Periksa apakah Kepala Desa menindaklanjuti hasil evaluasi Bupati/Walikota tersebut.

Proses pengawasan pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu bupati/walikota terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan desa dan peraturan desa

⁸² Lihat 61 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

⁸³ Lampiran I angka (1) huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

sebagai produk hukum pemerintahan desa, tidak mencantumkan bahwa bupati/walikota berwenang untuk melakukan pengesahan atau pembatalan terhadap suatu peraturan desa.

Ketentuan tersebut hanya mengatur kewajiban bagi pemerintahan desa untuk menyampaikan peraturan desa setelah ditetapkan dan sebelum ditetapkan untuk peraturan desa mengenai APBDesa, untuk dievaluasi oleh bupati/walikota melalui camat. Proses evaluasi yang kemudian diwujudkan dalam bentuk rekomendasi kepada pemerintahan desa untuk ditindaklanjuti dan dijalankan. Apabila Pemerintah desa yang tidak menindaklanjuti rekomendasi Pejabat Pengawas Pemerintah, maka akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸⁴

Melihat ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan desa, pengawasan terhadap produk hukum pemerintahan desa hanya memberikan kesempatan kepada pemerintahan yang lebih tinggi dari pemerintahan desa. Pengawasan tersebut dilakukan secara berbeda, mengingat pengaturan pengawasan terhadap peraturan desa juga dipengaruhi dengan pengaturan atas kewenangan pemerintahan desa yang otonom. Terbukti misalnya, sebelum berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, desa tidak dipandang sebagai daerah yang otonom berpengaruh pada kewenangan pemerintahan desa dalam membuat peraturan desa dibatasi dengan adanya pengesahan atau pembatalan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Setelah berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun

⁸⁴ Lihat Pasal 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

1999 Tentang Pemerintahan Daerah, desa diberikan hak otonom dalam menjalankan urusan rumah tangga desa, maka pengawasan terhadap peraturan desa hanya sebatas laporan yang kemudian akan dievaluasi oleh pemerintah kabupaten/kota.

Jika dikaitkan dengan teori pengawasan produk hukum, terlihat pengawasan terhadap hanya peraturan desa dilakukan oleh lembaga administratif/eksekutif (*administrative/executive review*), melalui pengesahan atau pembatalan dan laporan untuk dievaluasi. Bagi pengawasan melalui lembaga politik (*political review*), akan melakukan pengawasan melalui kewenangannya dalam membentuk peraturan dengan merevisi peraturan yang tidak lagi relevan untuk diterapkan.

Mekanisme pengawasan melalui peradilan dapat ditemukan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam ketentuannya, peraturan desa masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi bagian dari peraturan daerah kabupaten/kota. Masuknya peraturan desa ke dalam hierarki menjadikan sebagai objek pengujian peraturan perundang-undangan oleh peradilan, yakni Mahkamah Agung yang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.⁸⁵ Mahkamah Agung berwenang menguji materi muatan peraturan desa (*materiele toetsingrecht*) dan menguji proses pembentukan peraturan desa (*formele toetsingrecht*), sebagaimana yang ditentukan melalui peraturan perundang-undangan.

⁸⁵ Lihat Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengawasan peraturan desa yang melibatkan lembaga peradilan, berlangsung hingga lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan desa tidak lagi masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini berimplikasi pada kedudukan peraturan desa yang menjadi acuan pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Meskipun secara kedudukan tidak masuk dalam hierarki, peraturan desa masih memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan diakui keberaannya karena kewenangan pembentukannya diatur melalui peraturan perundang-undangan, akan tetapi ketidakjelasan terlihat ketika peraturan perundang-undangan yang menjadi prioritas objek pengujian oleh Mahkamah Agung diarahkan hanya pada peraturan yang masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Pengujian peraturan desa yang dilakukan sebelum lahirnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa terlihat variatif . Setidaknya, pengawasan peraturan desa yang diuji melalui mekanisme melalui lembaga administratif (*administrative/executive review*) dan mekanisme melalui lembaga politik (*political review*) masih tetap eksis untuk terus dijalankan. Lain halnya dengan mekanisme pengawasan melalui lembaga peradilan (*judicial review*) yang pernah dimunculkan, kemudian terjadi ketidakjelasan setelah penggantian peraturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

B.2. Pengawasan Peraturan Desa Setelah Berlakukanya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Desa dengan pemerintahan yang memiliki hak otonomi diberikan melalui ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Pemerintahan desa yang otonom diberikan kewenangan untuk membentuk suatu produk hukum yang disebut peraturan desa. Pemberian kewenangan tersebut juga sekaligus membawa konsekuensi pada pengawasan terhadap peraturan desa.

Penegasan tentang batasan kewenangan pembentukan peraturan desa sebagaimana dimaksud bahwa suatu peraturan desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁸⁶ Selanjutnya, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 115 huruf e, bahwa pemerintah kabupaten/kota berwenang mengevaluasi dan melakukan pengawasan terhadap peraturan desa.⁸⁷

Peraturan Desa yang telah diundangkan, kemudian disampaikan kepada bupati/walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diundangkan.⁸⁸ Tindakan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota diwujudkan dalam bentuk pembatalan oleh bupati/walikota ketika suatu peraturan desa dan peraturan kepala desa yang

⁸⁶ Lihat Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁸⁷ Lihat Pasal 115 huruf e Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁸⁸ Lihat Pasal 84 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁸⁹

Proses menuju pembatalan dilakukan dengan tahapan bahwa, peraturan desa yang telah diundangkan disampaikan oleh kepala desa kepada bupati/walikota paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diundangkan untuk diklarifikasi. Bupati/Walikota melakukan klarifikasi peraturan desa dengan membentuk tim klarifikasi paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterima.⁹⁰ Hasil klarifikasi dibagi dalam dua hasil, yakni *pertama*, hasil klarifikasi yang sudah sesuai dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; *kedua*, hasil klarifikasi yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketika hasil klarifikasi bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bupati/walikota membatalkan peraturan desa tersebut dengan keputusan bupati/walikota.⁹¹

Terkhusus, mengenai rancangan peraturan desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa), pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintah desa harus mendapatkan evaluasi dari bupati/walikota sebelum ditetapkan menjadi peraturan desa.⁹² Peraturan desa tersebut disampaikan kepada bupati/walikota melalui camat atau sebutan lain paling

⁸⁹ Lihat Pasal 87 Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁹⁰ Lihat Pasal 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Peraturan Di Desa.

⁹¹ Lihat Pasal 20 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Peraturan Di Desa.

⁹² Lihat Pasal 69 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi.⁹³ Bupati/Walikota dapat membentuk tim evaluasi rancangan peraturan desa.⁹⁴

Hasil evaluasi diserahkan oleh bupati/walikota paling lama 20 (duapuluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh bupati/walikota. Dalam hal bupati/walikota telah memberikan hasil evaluasi, kepala desa wajib memperbaikinya. Kepala desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi. Apabila bupati/walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu telah ditentukan, maka peraturan desa tersebut berlaku dengan sendirinya.⁹⁵

Pengawasan produk hukum pemerintahan desa yang diatur melalui peraturan perundang-undangan setelah pemberlakuan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa hanya memperlihatkan pengawasan melalui lembaga administratif (*administrative/executive review*) dan pengawasan melalui lembaga politik (*political review*). Proses pengawasan melalui lembaga peradilan (*judicial review*) tidak diatur dalam ketentuan tersebut.

Pengawasan melalui lembaga administratif (*administrative/executive review*) dilakukan oleh pemerintahan kabupaten/kota yang secara hierarki lebih tinggi dari pemerintahan desa. Pengawasan yang dilakukan terhadap peraturan desa tidak menggunakan pola yang sama. Peraturan desa tentang APBDes, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintah desa dilakukan dengan metode pengawasan preventif terhadap peraturan desa yakni, sebelum

⁹³ Lihat Pasal 14 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Peraturan Di Desa.

⁹⁴ Lihat Pasal 18 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Peraturan Di Desa.

⁹⁵ Lihat Pasal 69 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

peraturan desa tersebut diundangkan dan secara pengawasan secara represif apabila kepala desa dan badan perwakilan desa tidak melakukan perbaikan atas evaluasi yang dilakukan oleh bupati/walikota.

Peraturan desa secara umum berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan pemerintahan desa diawasi secara represif yang dilakukan terhadap peraturan desa setelah diundangkan. Dimulai dari tahapan mekanisme klarifikasi yang berujung pada pembatalan peraturan desa apabila bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi melalui keputusan bupati/walikota.

Ukuran bagi bertentangan kepentingan umum sebagaimana dimaksud adalah *pertama*, terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; *kedua*, terganggunya akses terhadap pelayanan publik; *ketiga*, terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; *keempat*, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; *kelima*, diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.⁹⁶ Sedangkan, ukuran bagi bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi diukur melalui hierarki peraturan perundang-undangan.

B.3. Gagasan Konsep Pengawasan Peraturan Desa Dalam Peraturan Perundang-undangan

Pengawasan terhadap peraturan desa dilaksanakan dengan dua aspek pembahasan, yaitu: *pertama*, dari sisi penyelenggaraan pemerintahan negara, dimana pemerintahan yang lebih tinggi berwenang untuk melakukan

⁹⁶ Lihat Penjelasan Umum No. 7 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

pengawasan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan desa dalam menjalankan kewenangannya berdasarkan hak otonomi yang salah satunya membentuk suatu peraturan; *kedua*, dari sisi peraturan desa sebagai norma yang harus sesuai dengan prinsip dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

Hubungan antara pemerintahan pusat, pemerintahan daerah, dan pemerintahan desa dalam konteks negara kesatuan membutuhkan pengawasan yang tersusun menyesuaikan hierarki struktural pemerintahan negara. Pengawasan akan menjadi pengikat kesatuan, sehingga kebebasan (otonomi) tidak bergerak menuju kedaulatan hingga mengancam kesatuan. Pengawasan yang dilakukan tidak dalam rangka membelenggu kebebasan itu sendiri, oleh karenanya pelaksanaan pengawasan perlu dibatasi berkaitan dengan bentuk, tata cara, dan lembaga yang berwenang melakukan pengawasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹⁷

Pengawasan terhadap norma hukum menjadi penting untuk dilakukan terhadap peraturan desa, mengingat bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menjadikan suatu norma hukum sebagai hal yang fundamental dalam proses penyelenggaraan negara. Pengawasan tersebut, akan menjaga substansi suatu norma dengan norma yang lainnya tidak terjadi benturan peraturan perundang-undangan (*boetsing regeling*). Selain itu, pengawasan juga mencakup secara prosedur pembuatan suatu peraturan karena

⁹⁷ Sir Wiliam O. Hart-J.F Garner, *Introduction To The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973, hlm. 297. Dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 181.

implikasinya adalah pada legalitas peraturan apabila telah cacat secara prosedural.

Ketika mengaitkan antara pengawasan dalam bentuk pengujian peraturan perundang-undangan, terdapat beberapa hal yang memperlihatkan urgensi pengujian terhadap suatu peraturan dilakukan, seperti:⁹⁸

1. Salah satu unsur negara hukum adalah setiap tindakan pemerintah/pemerintahan harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Negara diselenggarakan tidak atas kemauan semata sang penguasa, tetapi negara diperintah berdasarkan hukum yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya serta penguasa tunduk pada hukum tersebut;
2. Jika dikaitkan dengan tipe negara kesejahteraan modern yang dianut oleh UUD 1945, dimana pemerintah diberi kewenangan yang sangat luas untuk ikut serta aktif campur tangan dalam segala bidang sosial budaya dan ekonomi. Dengan kewenangan pemerintah yang begitu luas tersebut, jika tidak dipagari dengan aturan-aturan hukum yang baik dan adil, serta pengawasan penggunaan kewenangan yang ketat dapat menimbulkan kesewenang-wenangan dari pemerintah; dan
3. Secara umum tujuan pembentukan perundang-undangan adalah mengatur dan menata kehidupan dalam suatu negara supaya masyarakat yang diatur oleh hukum itu memperoleh kepastian, kemanfaatan dan keadilan didalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Oleh karena itu, salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara hukum adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat.

Berdasarkan ketiga alasan tersebut, menjadikan suatu peraturan desa penting untuk dibentuk berikut dengan dilakukannya pengawasan yang baik terhadap peraturan desa.

Pengujian peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pengawasan terhadap norma hukum dapat dilakukan dengan baik, ketika tiga mekanisme pengujian, yakni *administrative/executive review*, *political review*, dan

⁹⁸ Jalaluddin, *Hakikat Dan Fungsi Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Batu Uji Kritis Terhadap Gagasan Pembentukan Perda Yang Baik*, hlm. 1-2. Dalam <http://download.portalgaruda.org>. Diakses tanggal 6 Februari 2015.

judicial review diberlakukan terhadap suatu peraturan perundang-undangan. Melalui ketiga mekanisme tersebut kemudian dilakukan pengujian secara materi muatan (*materiele toetsingrecht*) dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan (*formele toetsingrecht*).

Ketentuan yang mengatur mekanisme pengawasan peraturan desa yang saat ini berlaku hanya menggunakan dua mekanisme pengawasan, yakni *administrative/executive review* dan *political review*, sedangkan *judicial review* tidak dilakukan terhadap peraturan desa. Menurut penulis, proses pengawasan melalui lembaga peradilan menjadi penting karena lembaga peradilan merupakan cabang kekuasaan yang menegakkan suatu norma hukum.

Konsep pengawasan peraturan desa yang hanya diberikan kepada pemerintahan yang lebih tinggi dari pemerintahan desa, terlebih diberikan kewenangan pembatalan kepada pemerintah kabupaten/kota cenderung menjadikan posisi pemerintah kabupaten/kota lebih berkuasa atas pemerintahan desa. Tentunya hal tersebut berpotensi untuk mengaburkan kewenangan otonom yang dimiliki oleh pemerintahan desa dalam pembentukan produk hukum desa.

Dominasi pemerintah kabupaten/kota atas pemerintahan desa dalam pembentukan peraturan desa terlihat ketika pemerintahan kabupaten/kota membatalkan suatu peraturan desa, tidak ada ketentuan yang mengatur jika pemerintahan desa keberatan atas keputusan pembatalan peraturan desa tersebut. Artinya, pembatalan tersebut wajib diterima dengan sukarela oleh

pemerintahan desa. Hal ini lah yang kemudian akan memangkas kewenangan otonom yang dimiliki oleh desa.

Menurut penulis, dalam proses pengawasan peraturan desa harus membuka peluang bagi pemerintahan desa yang merasa keberatan atas keputusan pembatalan peraturan desa yang dilakukan oleh bupati/walikota. Setidaknya dapat dilakukan dengan mekanisme banding administratif, yaitu upaya administratif pengajuan keberatan atas dikeluarkannya suatu keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, diajukan kepada pejabat yang secara struktural lebih tinggi untuk mengevaluasi keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berada di bawahnya.⁹⁹ Maka, dalam hal ini upaya banding administratif dapat dilakukan oleh pemerintahan desa yang merasa keberatan atas keputusan pembatalan oleh bupati/walikota kepada pejabat yang lebih tinggi yakni gubernur atau menteri dalam negeri.

Pilihan lain dalam proses pengujian peraturan desa adalah keputusan pembatalan yang dikeluarkan oleh bupati/walikota diajukan ke peradilan tata usaha negara apabila pemerintahan desa merasa keberatan dengan keputusan tersebut. Hal ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Adminitrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 7 yang mendefenisikan bahwa: “Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan

⁹⁹ Nike K. Rumokoy, *Peran P.TUN Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara*, hlm. 9. Dalam [http://repo.unsrat.ac.id/242/1/\(NIKE K. RUMOKOY\).pdf](http://repo.unsrat.ac.id/242/1/(NIKE K. RUMOKOY).pdf), Diakses tanggal 6 Februari 2015.

pemerintahan.”¹⁰⁰ Selanjutnya, diatur bahwa keputusan dapat dibatalkan oleh: *pertama*, pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan; *kedua*, atasan pejabat yang menetapkan keputusan; *ketiga*, atas putusan pengadilan.¹⁰¹ Pengadilan yang dimaksud adalah pengadilan tata usaha negara.¹⁰²

Ketentuan lain yang juga dapat melibatkan lembaga peradilan dalam proses pengujian peraturan desa adalah ketentuan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-undangan. Sebagaimana ketentuan Pasal 9 ayat (2) menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.¹⁰³ Peraturan desa yang kedudukannya diakui dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat melalui ketentuan Pasal 8 ayat (2), karena kewenangan yang dimiliki oleh kepala desa dan badan permusyawaratan desa diperintahkan oleh Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Oleh karena itu, dengan pemahaman bahwa peraturan desa merupakan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang dapat diujikan ke Mahkamah Agung.

Ketika pengujian peraturan desa dilimpahkan ke Mahkamah Agung, tentunya akan menimbulkan masalah tersendiri mengingat jumlah desa yang begitu banyak di Indonesia. Data Kementerian Dalam Negeri Republik

¹⁰⁰ Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁰¹ Lihat Pasal 66 ayat (3) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁰² Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 18 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁰³ Lihat Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Indonesia mengenai jumlah desa terakhir adalah 74.093 desa.¹⁰⁴ Dengan jumlah yang begitu banyak, dapat dipastikan bahwa Mahkamah Agung akan mengalami kesulitan karena terjadi penumpukan perkara.

Jika dikaitkan dengan konsep *judicial review* yang diterapkan di Indonesia yang menganut paham *civil law*, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dilakukan oleh satu atap lembaga peradilan, yaitu Mahkamah Agung. Mahkamah Agung membawahi lingkup peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara.¹⁰⁵ Alternatif pilihan yang kemudian muncul adalah Mahkamah Agung mendelegasikan kewenangan dalam pengujian peraturan perundang-undangan terkhusus untuk peraturan desa yang diduga bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau undang-undang itu sendiri kepada lembaga peradilan yang berada di bawahnya. Menurut penulis, pilihan yang relevan adalah memberikan kewenangan kepada peradilan tata usaha negara yang mengadili perkara pengujian peraturan desa mengatasnamakan Mahkamah Agung.

Pemberian kewenangan kepada peradilan tata usaha negara tentunya disertai dengan beberapa alasan, yaitu: *pertama*, secara teknis akan menyulitkan pihak pemohon pengujian peraturan desa dari jarak tempuh yang harus menjalani proses peradilan di Mahkamah Agung; *kedua*, Mahkamah Agung akan mengalami kesulitan dalam mengadili perkara karena penumpukan perkara dengan jumlah desa yang begitu banyak kemudian

¹⁰⁴ Dalam www.kemendagri.go.id/media/documents/2015/02/25/1/a/lampiran_i.pdf. Diakses tanggal 7 Februari 2015.

¹⁰⁵ Lihat Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

mengujikan peraturan desa kepada Mahkamah Agung; *ketiga*, peradilan tata usaha negara merupakan lingkup peradilan yang paling memungkinkan dibandingkan dengan lingkup peradilan lainnya untuk mengadili perkara pengujian peraturan perundang-undangan secara kompetensi peradilan yang juga menilai suatu norma hukum meskipun kompetensinya mengadili norma hukum yang bersifat *beschiking*; *keempat*, melihat ketentuan dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil, bahwa pada tingkat Mahkamah Agung, pengujian peraturan perundang-undangan masuk dalam lingkup bidang tata usaha negara yang kemudian kewenangan untuk menunjuk majelis hakim diberikan kepada ketua muda bidang tata usaha negara.¹⁰⁶

Mengakomodir ketiga mekanisme pengawasan terhadap peraturan desa sejatinya untuk mewujudkan keselarasan penyelenggaraan pemerintahan negara dan keselarasan norma hukum, serta menjamin kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat ditingkat desa yang tidak dirugikan dengan pemberlakuan suatu peraturan desa. Oleh karena itu, baik pengawasan peraturan desa melalui lembaga administratif (*administrative/executive review*), lembaga politik (*political review*), dan lembaga peradilan (*judicial review*), harus tersusun dengan baik agar menjadi suatu sistem pengawasan peraturan perundang-undangan tanpa harus mengesampingkan satu sama lainnya.

¹⁰⁶ Lihat Pasal 3 ayat (6) dan Pasal 4 ayat (5) Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 Tentang Hak Menguji Materil.