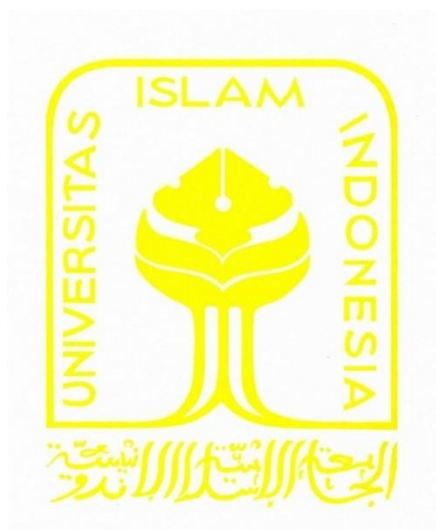


**EVALUASI PERATURAN DESA DI KABUPATEN SLEMAN
TAHUN 2017**

SKRIPSI



Oleh :

MADA PUDYATAMA

No. Mahasiswa: 11410276

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
F A K U L T A S H U K U M
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

PELAKSANAAN EVALUASI PERATURAN DESA DI KABUPATEN

SLEMAN TAHUN 2017

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum



Oleh:

MADA PUDYATAMA

No. Mahasiswa : 11410276

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
F A K U L T A S H U K U M
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Y O G Y A K A R T A
2018**

**PELAKSANAAN EVALUASI PERATURAN DESA DI KABUPATEN
SLEMAN TAHUN 2017**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada tanggal 15 Maret 2018



Yogyakarta, 15 Maret 2018

Dosen Pembimbing Skripsi,

(Prof. Dr. Ni'matul Huda., S.H., M.Hum.)

NIP/NIK: 904100108

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PELAKSANAAN EVALUASI PERATURAN DESA DI KABUPATEN
SLEMAN TAHUN 2017**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir / Pendaran

Pada Tanggal 9 April 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 9 April 2018

	Tim Penguji	NIK
1. Ketua	Prof. Dr. Nimatul Huda, S.H, M.Hum.	904100108
2. Anggota	Sri Hastuti Puspitasari, S.H, M.H.	954100101
3. Anggota	Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.	914100101

Tanda Tangan

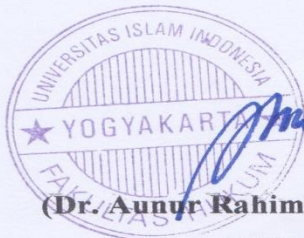


Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. Anur Rahim Faqih, S.H., M, Hum)

NIK: 84100101

PELAKSANAAN EVALUASI PERATURAN DESA DI KABUPATEN SLEMAN

TAHUN 2017

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertandatangan dibawah ini, saya:

Nama : **MADA PUDYATAMA**

No. Mahasiswa : **11410276**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul:

**PELAKSANAAN EVALUASI PERATURAN DESA DI KABUPATEN SLEMAN
TAHUN 2017**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinal), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban saya, didepan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadipada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta,
Pada tanggal 15 Maret 2018
Yang membuat pernyataan



Mada Pudyatama

LEMBAR CURRICULUM VITAE

- 1 Nama Lengkap : Mada Pudyatama
- 2 Tempat Lahir : Yogyakarta
- 3 Tanggal Lahir : 22 Oktober 1992
- 4 Jenis Kelamin : Laki-laki
- 5 Golongan Darah : O
- 6 Alamat Terakhir : Tampung, Sendangtirto, Berbah, Sleman, RT
02/RW 32
- 7 Alamat Asal : Tampung, Sendangtirto, Berbah, Sleman, RT
02/RW 32
- 8 Identitas Orang
Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Haryono
Pekerjaan : Buruh
 - b. Nama Ibu : Eny Handriyati
Pekerjaan : Sosial
- 9 Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri Tamansari (1999-2002), SD Negeri
Klodangan (2002-2005)
 - b. SMP : SMP Negeri 5 Yogyakarta
 - c. SMA : SMA Negeri 6 Yogyakarta
 - d. PT : Universitas Islam Indonesia (2011 – 2018)

10 Organisasi

a. Ketua Umum

Mudawjiaya Hiking and Mountaineering
Club (2010-2011)

b. Pimpinan Bidang Pengkaderan

Lembaga Pers Mahasiswa Keadilan FH
UII
(2014-2015)

c. Volunteer Pemula - Madya

Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta
(2017-sekarang)

11 Hobi

: Piknik dan Mancing

Yogyakarta, 13 April 2018

Yang Bersangkutan,

(Mada Pudyatama)

NIM. 11410276

MOTTO DAN HALAMAN PERSEMBAHAN

“Urip iku urup.”

Bapak

“Ngelmu Pring”

Rotra

“Seorang terpelajar
harus berlaku adil
sejak dalam pikiran
apalagi dalam perbuatan.”

Pramoedya Ananta Toer

Skripsi ini saya persembahkan kepada:

Bapak, Ibu, Saka dan Sena

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahim

Assalamu' alaikum Wr Wb.,

“Setiap karya yang dilahirkan, adalah anak pikiran dari penulisnya”, kata Pramoedya Ananta Toer suatu waktu. Sebagai buah hasil, tentu saja ia mengambil bentuk dan sifat tidak jauh dari karakter/watak penulisnya karena ia buah hasil akal budinya. Sebagai laku proses, ia melewati proses pembentukan dimana banyak unsur berkelit kelindan dan pada akhirnya lahirlah karya tersebut. Singkat kata, karya ini, bagaimanapun juga dapat selesai oleh sebab doa, dorongan, bantuan dari banyak pihak. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada:

1. Tuhan Semesta Alam;
2. Ibu Eny Handriyati dan Bapak Haryono, Ibu-Bapak Penulis. Ibu, mata air kasih sayang yang tak pernah kering sepanjang masa, tak ada yang setimpal dapat anakmu lakukan untuk membalasnya. Terimakasih.;; Bapak, marcusuar akal budi bagi penulis. Terimakasih telah mengenalkan anakmu arti kata keberanian, kegigihan dan tanggungjawab, Terselip nama-namamu pada setiap doa;
3. Mbah Rojo dan Mbah Upi, nenek yang turut membesarkan penulis hingga saat ini, semoga terus dilimpahi kesehatan dan kebahagiaan;
4. Isaka Pudyandanda dan Kamasena Pudyasada, adik penulis yang lucu dan cerdas, telah menghibur penulis ketika di rumah. Semoga kita saling menjaga untuk seterusnya.
5. Keluarga besar penulis, Pakde, Bude, Paklik, Bulik, Mba, Mas, Adik-adik, yang selalu member doa dan dukungannya untuk segera menyelesaikan tugas akhir ini;
6. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda. S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Skripsi, penulis haturkan terimakasih atas arahan dan waktu yang diberikan selama proses studi. Terkhusus dalam proses pembimbingan, tentu penulis membuat banyak kerepotan dan menyita waktu, dengan segenap

kesungguhan penulis hendak minta maaf. Semoga Njenengan senantiasa dilindungi dan dikelilingi kebaikan-kebaikan;

7. Dekan, dosen-dosen, serta karyawan FH UII, terimakasih atas waktu dan usahanya sehingga penulis pada akhirnya dapat selesai dalam menimba ilmu, pengetahuan, dan moral di kampus ini. Terkhusus untuk (Almarhum) Pak Slamet Raharjo (Ex-Satpam FH UII) yang berpulang ketika penulis baru saja selesai melakukan pendadaran. Darimu penulis belajar betul: menghadapi hidup bukan hanya soal keberanian, namun juga kesederhanaan. Sese kali kita perlu menertawakan kehidupan, menertawai masalah, hingga suatu saat ia bakal cemburu dan pergi meninggalkan kita;
8. Untuk Kausar Wildantyo Arden, M Husni Mubarak, Fajri Nur Imam, Siska Novista, Ismail Ali Sani Ali Manggala, yang masih mau-mau saja untuk dijaluki dan diremuki, terimakasih atas kehadiran kalian dalam mewarnai hidup, kalian terbaik. Khusus untuk Meila Nurul Fajriah, seseorang yang sehari-hari selalu menemani penulis; terimakasih atas segala dorongan, marah-marah, manajerial, pengawasan, termasuk rasa kantukmu dalam malam-malam penulis mengerjakan skripsi ini. Hormat!;
9. Sedulur-sedulur Namche, terkhusus MWHC, Kanji, Toyo, Kotek, Tombe, Tombe, Mehong, Srikandi, Cecak, Gutik, Ibenk, Peyor lan sakpanunggalane. Guyub Rukun, Guyon Waton, Nesu Bali;
10. Seluruh Kerabat LPM Keadilan, terkhusus Pengkaderan yang turut menempa dan membentuk kepribadian penulis. Terimakasih atas pengalaman dan pelajaran berharga yang penulis dapatkan selama berproses di dalamnya. Setiap tempat adalah sekolah, setiap orang adalah guru, setiap waktu adalah pembelajaran. Jaga nyala api!;
11. Keluarga Besar LBH Yogyakarta: Bang Didin, Mas Yog, Mbak Nasa, Mbak Tutik, Mas Adi, Mas Ikin, Satrio, Budi, Lutfi, Istianah, Gandar, Julian, tempat dimana penulis kini ‘menyantrik’. Khususnya sobat-sobat volunteer militan nan progresif: Alek, Dida dan Ryan, Terimakasih atas segala pembelajaran dan dinamika yang ada. Suatu kehormatan berjuang bersama kalian, dan;

12. Seluruh pihak yang belum disebutkan satu persatu, yang membantu penulis dalam berproses dan berdialektika menimba akal, budi, dan ilmu pengetahuan. Terimakasih sedalam-dalamnya.

Pada akhirnya, penulis membuka diri terhadap kritik dan masukan dalam tulisan ini, sebab penulis menginsyafi bahwasanya syarat mutlak bagi suatu kemajuan adalah kemauan dan kemampuan untuk menerima kritik maupun otokritik. Kkejengahan terhadap kritik adalah tanda kebuntuan dalam berproses..

Billahi taufiq Wal hidayah

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 14 April 2018

Salam Hormat,

(Mada Pudyatama)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PENDADARAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	v
LEMBAR CURRICULUM VITAE	vi-vii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	viii
KATA PENGANTAR	ix-xi
DAFTAR ISI.....	xii
ABSTRAK	xiv
BAB I: PENDAHULUAN.....	1
A. Rumusan Masalah	8
B. Tujuan Penelitian.....	8
C. Kerangka Teori.....	8
D. Metode Penelitian.....	13
E. Kerangka Skripsi	16
BAB II: TINJAUAN UMUM	18
A. Tinjauan Umum tentang Otonomi Desa	18
B. Tinjauan Umum tentang Peraturan Desa	35
C. Tinjauan Umum tentang Pengawasan Peraturan Perundang-undangan....	57
BAB III: PELAKSANAAN EVALUASI PERATURAN DESA DI KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2017	73

A. Pengaturan Evaluasi Peraturan Desa di Kabupaten Sleman	73
B. Pelaksanaan Evaluasi Peraturan Desa di Kabupaten Sleman 2017.....	75
C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Peraturan Desa di Kabupaten Sleman tahun 2017.....	87
BAB IV: PENUTUP	91
A. Kesimpulan	91
B. Saran.....	93
DAFTAR PUSTAKA	94
LAMPIRAN.....	95

ABSTRAK

Penelitian dengan judul “Pelaksanaan Pengawasan Peraturan Desa Di Kabupaten Sleman Pada Tahun 2017” ini berisi 2 (dua) buah rumusan masalah berupa: Bagaimana pelaksanaan pengawasan peraturan desa di Kabupaten Sleman pada tahun 2017?; serta Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengawasan peraturan desa di Kabupaten Sleman pada tahun 2017? Penelitian ini disusun menggunakan pendekatan yuridis normatif.. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan melakukan penelaahan terhadap ketentuan umum maupun teknis dalam hal pengawasan peraturan desa. Data penelitian ini diperoleh dengan cara studi pustaka dan dokumen, perundang-undangan, jurnal, sumber data elektronik yang terpercaya, serta wawancara kepada Perangkat Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Sleman. Analisis dilakukan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan sosio-legal. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1. Pengaturan dalam tingkatan teknis mengenai pengawasan peraturan desa di Kabupaten Sleman belum komprehensif. Kecuali raperdes tentang APBDes, dalam hal raperdes yang perlu dilakukan evaluasi (pungutan desa, SOTK desa, dan tata ruang desa) belum terdapat ketentuan evaluasi dan pembatalannya. Selain itu, pengaturan teknis mengenai tata ruang juga belum dibuat oleh pemerintahan kabupaten; 2. Tidak ada perdes yang dibatalkan di kabupaten Sleman, kecuali mengenai tata ruang, seluruh raperdes yang dievaluasi dikembalikan ke perangkat untuk dikoreksi. 3. Pengawasan peraturan desa di Kabupaten Sleman belum maksimal. Masih terdapat kendala dalam proses pengawasannya antara lain waktu evaluasi yang melebihi ketentuan undang-undang serta banyaknya kekeliruan dalam pembuatan perangkat desa yang tidak memahami aspek *legal drafting*. Penelitian ini merekomendasikan Pemerintah Kabupaten mengintensifkan pelatihan mengenai *legal drafting* untuk perangkat desa sehingga kekeliruan dalam pembuatan peraturan desa dapat diminimalisir.

Kata Kunci: *Evaluasi, Peraturan Desa, Pengawasan Peraturan*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional. Sebagai satuan masyarakat hukum paling kongkrit, menjadi suatu keniscayaan bahwa desa akan selalu menjadi ujung tombak agenda-agenda pemerintahan dalam mencapai tujuan bangsa. Dengan jumlah 82.030 unit¹, desa mampu menjelma sebagai elemen tata Negara yang tidak bisa lagi dipandang sebelah mata.

Setidaknya ada 3 alasan mengapa penting untuk mengkaji perihal desa

1. Desa dipandang sebagai model komunitas maupun pemerintahan asli Indonesia²
2. Desa secara social dan budaya adalah satuan komunitas yang masih mempertahankan kearifan local yang terejawantahkan dengan susunan aslinya.
3. Namun disisi lain, kenyataannya justru masyarakat desa adalah kelompok yang paling rentan terkena krisis baik ekonomi, budaya, maupun sosial³

Sejarah perkembangan desa secara ketatanegaraan dapat dilihat dari beberapa produk legislasi yang pernah ada. Tentunya produk legislasi itu adalah produk politik pada pemerintahan ketika itu yang dapat dibaca sebagai corak atas orientasi pemerintah dalam mendudukan desa dalam konteks ketatanegaraan.

Secara konstitusional, konsep pemerintahan desa mesti diletakkan esensinya sebagai daerah otonom. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 18 UUD 1945,

¹ Lihat Peraturan Kepala BPS No. 66 tahun 2016 tentang Kode dan Wilayah Kerja Statistik tahun 2016

² Nimatul Huda, “*Hukum Pemerintahan Desa*”, Setara Press Malang 2015, hlm 2

³ Bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/06/16/1150475/Warga.Des.Paling.Terkena.Dampak.Krisis

disebutkan bahwa '*pembentukan daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan Undang-undang. Dan akan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara. Dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*'. Selanjutnya disebutkan juga Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah Istimewa tersebut dan segala peraturan yang hidup di daerah tersebut dan mengingat hak asal usul asli daerah tersebut.

Namun kenyataannya, otonomi daerah sebagai konsep untuk mengimplementasikan daerah otonom, baru dilaksanakan pasca reformasi. Dengan keluarnya Undang-undang No. 22 tahun 1999 yang kemudian digantikan oleh Undang-undang No. 32 tahun 2004, praktis spirit otonomi daerah baru dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Seiring bergulirnya waktu, evaluasi atas praktik otonomi daerah sampai pada persoalan tentang desa. Desa yang sebelumnya didudukan sebagai kepanjangan tangan dari negara, setelah adanya Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa atau lebih dikenal dengan UU Desa menjadi berubah kedudukannya. Desa tidak lagi didudukan sebagai corong Negara akan tetapi desa saat ini menjadi suatu daerah otonom sendiri. Kewenangannya tidak lagi berasal dari Pemerintah maupun pemerintah daerah saja, namun asli dari hak asal-usul suatu desa. Hubungan ini kemudian membuat desa harus dihormati keberadaannya sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan penuh untuk mengatur dirinya

sendiri. Sebagaimana amanat konstitusi pada pasal 18B ayat (1) dan (2) yang menyebutkan bahwa⁴:

- 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.*

Kelahiran UU Desa menandakan berakhirnya rezim sentralistik yang menempatkan desa cenderung sebagai objek dari pemerintah. Situasi ini kemudian dibalik. Desa lebih didudukan sebagai subjek atas dirinya. Keputusan-keputusan yang dibuat harus merupakan suara dari rakyat desa tersebut. Bukanlah, misalnya, kemauan dari rezim yang sedang berkuasa.

Dalam menjalankan kewenangan desa untuk mengatur dirinya, desa dapat membentuk suatu peraturan yang kedudukannya diakui dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia sehingga ia memiliki kekuatan yang mengikat. Meskipun tidak eksplisit diatur dalam Undang-undang no 12 tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan. Namun dalam peraturan tersebut menyebutkan bahwa peraturan desa adalah termasuk dalam peraturan perundang-undangan

Meski dalam UU Desa peraturan desa bukanlah satu-satunya produk legislasi tingkat desa, namun peraturan desa secara substantive merupakan peraturan yang muatannya paling strategis dalam rangka pelaksanaan otonomi desa. Adapun cakupan materi muatan peraturan desa antara lain materi

⁴ Lihat pasal 18B ayat (1) dan (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Amandemen

pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang keduanya adalah kewenangan yang cukup strategis dalam penyelenggaraan pemerintah desa⁵. Rancangan peraturan desa yang berisi muatan tersebut kemudian akan di bahas bersama Badan Perwakilan Desa sebagai upaya membuka partisipasi warga dan akuntabilitas pemerintah desa. Disisi lain, adanya peran BPD juga merupakan upaya demokratisasi pada wilayah terkecil yakni desa.

Otonomi yang ditetapkan sebagai konsep pemerintah desa saat ini tentu saja harus diletakan dalam koridor pembangunan hukum nasional. Maka satu-satunya sumber legitimasi organ Negara untuk menetapkan sesuatu norma hukum yang berbentuk peraturan (*regeling*) adalah organ yang bekerja di cabang kekuasaan legislatif. Artinya sudah selazimnya terdapat suatu pengawasan produk hukum dengan bertujuan memberikan batasan-batasan tertentu dalam rangka menjalankan kemerdekaan sehingga jalannya pemerintahan masih dalam suasana menuju cita-cita nasional.

Pada umumnya, terdapat dua sistem pengawasan suatu produk peraturan yang dikenal sementara ini yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum suatu kebijakan disahkan, sementara pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu kebijakan disahkan. Dalam hal ini, pengawasan preventif dilakukan sebelum rancangan peraturan desa diberlakukan, sedangkan pengawasan represif adalah setelah peraturan desa tersebut diberlakukan.

⁵ Lihat Peraturan Kemendagri No 111 tahun 2014 pasal 4 ayat (1)

Dalam konteks peraturan desa, konsep pengawasan dapat dilakukan dengan melakukan pengujian terhadapnya. Secara teori dikenal 3 mekanisme pengujian, yakni: (1) Pengujian melalui badan peradilan (*judicial review*) (2) Pengujian oleh badan yang bersifat politik (*political review*) (3) pengujian oleh badan administrasi Negara (*administrative review*) atau dapat juga disebut pula (*excsecutive review*).

Mekanisme pengujian melalui pembatalan sebagai bentuk pengawasan kewenangannya diserahkan kepada bupati/walikota dengan tolak ukur jika sesuatu peraturan desa bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum.⁶

Mekanisme pengujian yang dimaksud di atas, sudah diatur dalam UU Desa. Pada prinsipnya, rancangan peraturan desa yang telah disepakati oleh BPD dan kepala desa kemudian akan di serahkan kepada Bupati untuk dievaluasi. Jenis rancangan peraturan desa yang dapat dievaluasi yakni rancangan peraturan desa tentang APBDesa, pungutan desa, tata ruang desa, dan organisasi Pemerintah Desa. Dengan melihat aspek formil dan materiil, Bupati kemudian memiliki kewenangan untuk mengesahkan Peraturan Desa tersebut. Dalam kurun waktu 20 hari sejak perdes diserahkan ke Bupati, Bupati wajib mengevaluasi seluruh draft Peraturan desa yang diajukan. Apabila dalam jangka waktu tersebut Perdes tidak dikembalikan maka Perdes dinyatakan sah dengan sendirinya. Namun jika kemudian dikembalikan maka Peraturan Desa tersebut berarti telah dibatalkan

⁶ Lihat pasal 87 Peraturan Pemerintah No 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

oleh Bupati untuk dikoreksi oleh Pemerintah Desa. Di Kabupaten Sleman, peraturan pelaksanaan yang digunakan sebagai dasar pembentukan peraturan desa adalah Peraturan Bupati No. 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum di Desa. Pengaturan mengenai evaluasi peraturan desa oleh Bupati dalam peraturan ini dapat kita jumpai pada pasal 22 yang menyebutkan bahwa:

1. Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa, pungutan desa, tata ruang desa, dan organisasi Pemerintah Desa yang telah dibahas dan disepakati oleh Kepala Desa dan BPD, disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi.
2. Pelaksanaan evaluasi rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat didelegasikan kepada Camat.
3. Dalam hal Bupati tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu, Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.
4. Hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diserahkan Bupati paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan Peraturan tersebut oleh Bupati.
5. Dalam hal Bupati telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Kepala Desa wajib memperbaikinya.
6. Kepala Desa memperbaiki rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.
7. Kepala Desa dapat mengundang BPD untuk memperbaiki rancangan Peraturan Desa yang telah dievaluasi Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (6).
8. Setelah rancangan Peraturan Desa diperbaiki sesuai dengan evaluasi Bupati ditetapkan menjadi Peraturan Desa.

Secara factual, terdapat 86 rancangan peraturan desa tentang APBDes, 46 raperdes tentang pungutan desa, 86 raperdes tentang tata pemerintah desa yang dievaluasi di tahun 2017. Sementara untuk raperdes tentang tata ruang tidak ada yang diajukan di tahun tersebut.

Dari paparan yang dikemukakan diatas, didapatkan gambaran bahwa Bupati adalah pintu terakhir dalam pengawasan Peraturan Desa. Bupati dalam konteks ini

menjadi seperti pintu gerbang terakhir dalam penentuan legalitas sebuah peraturan desa. Hal ini mengisyaratkan adanya unsure-unsur prasyarat yang harus dilengkapi untuk berlangsungnya proses evaluasi. Baik dalam pemerintah desa maupun pada pihak Bupati melalui pemerintah kabupaten yang tentu saja salah satunya adalah ketentuan yang mengatur tentang evaluasi.

Hal itu menjadi keniscayaan, sebab tidak seperti mekanisme pengawasan dalam peraturan daerah yang memungkinkan adanya pengawasan represif dengan mekanisme *judicial review* untuk pihak-pihak yang tidak puas dalam pengesahan suatu peraturan. Sementara dalam peraturan desa pengawasan represif melalui jalur *judicial review* belum menjadi suatu mekanisme yang setidaknya dapat ditempuh oleh pihak yang tidak puas terutama jika pihak yang tidak puas itu berasal dari masyarakat yang merasa dirugikan atas disahkannya suatu peraturan.

Hal ini dikarenakan masih terdapat ketidakjelasan kedudukan peraturan desa dalam tata kelola penegakan hukum. Sehingga, secara kepentingan, terdapat akses yang timpang jika dihadapkan *vis a vis* antara Bupati dan Masyarakat. Hal ini tentu saja menciderai maksud dari asal mula eksistensi peraturan desa itu sendiri yakni untuk menjawab kebutuhan masyarakat, bukan sekedar merumuskan keinginan elit desa atau hanya untuk menjalankan instruksi dari pemerintah supra desa.⁷

Inilah yang menjadi perhatian penulis. Oleh karena itu, penulis ingin mengkaji lebih dalam tentang **Pelaksanaan Evaluasi Peraturan Desa oleh Bupati di**

⁷ Nimatul Huda, "*Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm 270

Kabupaten Sleman pada tahun 2017. Harapannya, dengan adanya penelitian ini dapat menjadi salah satu referensi dalam mengevaluasi sistem pengawasan peraturan desa yang kewenangannya berada pada Bupati, khususnya di Kabupaten Sleman.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana pelaksanaan evaluasi peraturan desa oleh Bupati di Kabupaten Sleman pada tahun 2017?
2. Apa saja faktor yang mempengaruhi pelaksanaan evaluasi peraturan desa oleh Bupati di kabupaten Sleman pada tahun 2017?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Pelaksanaan evaluasi peraturan desa oleh Bupati di Kabupaten Sleman pada tahun 2017
2. Faktor pendukung dan penghambat yang mempengaruhi pelaksanaan evaluasi peraturan desa oleh Bupati di Kabupaten Sleman pada tahun tahun 2017.

D. Kerangka Teori

1. Otonomi Desa

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembahasan tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang diberikan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁸

Wacana otonomi desa tidak bisa dilepaskan dari konsep desentralisasi, sebagaimana yang dikatakan oleh C.W. Van Der Pot, bahwasannya setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan system sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh Pusat bersama-sama oragannya yang dipencarkan di daerah-daerahnya. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan wewenang Pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi. Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*), bersifat otonomi (territorial ataupun fungsional).⁹

Dalam hubungan otonomi daerah dengan otonomi desa dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dalam pandangan Sutoro Eko¹⁰

⁸ M. Laica Mazuki dalam Nimatul Huda, *Hukum.. Op. Cit* hlm 47

⁹ CW. Van Der Pot, Dalam Nimatul Huda *ibid* 261

¹⁰ Sutoro Eko, "*Masa Lalu, Masa Kini, Masa Depan, Otonomi Desa*", Dalam Soetandyo Wignosubroto dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*,

sejauh ini belum ada definisi formal tentang otonomi desa yang dirumuskan dalam undang-undang. Namun, dalam wacana yang berkembang ada empat cara pandang dan pemahaman tentang otonomi desa.

Pertama, cara pandang legal formal yang sering dikemukakan oleh para ahli hukum. Dalam UU sering ditemukan diktum “desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri” sebagai definisi standar otonomi desa. Pengertian ini berarti desa merupakan sebuah subyek hukum yang berhak dan berwenang membuat tindakan hukum: membuat peraturan yang mengikat, menguasai tanah, membuat surat-surat resmi, berhubungan dengan pengadilan, menyelenggarakan kerjasama, dan lain-lain. Padahal otonomi tidak hanya sekedar persoalan hubungan hukum tetapi juga hubungan antara desa dengan negara. Desa baru bisa disebut otonom kalau ia memperoleh pembagian kewenangan dan keuangan dari negara, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengelola pemerintahan.

Kedua, otonomi desa baru dipahami dan ditegaskan sebagai bentuk pengakuan Negara terhadap eksistensi desa beserta hak asal-usul dan istiadatnya. Ini artinya Negara tidak merusak, melainkan melindungi eksistensi desa. Negara juga harus memberikan pengakuan terhadap ekistensi desa yang umurnya jauh lebih tua ketimbang NKRI. Pengakuan adalah pijakan pertama, tetapi pengakuan saja belum cukup. Otonomi desa berarti juga pembagian kekuasaan, kewenangan dan keuangan kepada desa.

Institute For Local Development dan Yayasan Tifa, Jakarta, 2005, hlm. 527-529. Dikutip oleh Ni'matul Huda, *Hukum....., Op.Cit.*, hlm. 49-50.

Ketiga, konsep “*self governing community*” sering juga dirujuk sebagai padanan frasa “kesatuan masyarakat hukum”, tetapi sejauh ini belum ada elaborasi yang memadai tentang konsep asing itu. *Keempat*, carapandang romantic-lokalistik. Meski UU tidak ada rumusan tentang otonomi desa, tetapi wacana resmi menegaskan bahwa desa memiliki “otonomi asli” berdasarkan asal-usul dan adat setempat. Konsep otonomi asli justru bias menjadi jebakan yang mematikan bagi desa, sebab banyak hal yang “asli” milik desa (terutama sumber daya alam) sudah diambil oleh Negara dan dieksploitasi oleh investor.

Berdasarkan paparan singkat diatas, dapat dinyatakan bahwa konsep otonomi desa dimaksudkan sebagai prasyarat adanya desentralisasi dalam sistem demokrasi yang diterapkan di Indonesia. Hemat kata, dengan adanya otonomi desa membuat desa memiliki kewenangan untuk mengelola rumah tangganya sendiri yang salah satu penerapannya adalah dengan berwenang untuk membuat kebijakan sebagai dasar dalam jalannya pemerintahannya. Maka, suatu keniscayaan jika otonomi desa dan perhubungannya dengan kekuasaan di tingkatan atasnya memiliki kaitan erat dengan pembentukan peraturan desa.

2. Pengawasan Norma Hukum

Dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah selalu diusahakan ada keserasian atau harmoni antar tindakan pusat atau negara dengan tindakan daerah, agar dengan demikian kesatuan Negara dapat tetap

terpelihara.¹¹ Dalam kaitannya dengan persoalan tersebut Van Kempen mengatakan:¹²

“bahwa otonomi mempunyai arti lain daripada kedaulatan (*souveriniteit*), yang merupakan atribut dari negara, tetapi tidak pernah merupakan atribut dari bagian-bagiannya seperti *Gemeente*, *Provincie* dan sebagainya, yang hanya dapat memiliki hak-hak yang berasal dari negara, bagian-bagian mana justru sebagai bagian-bagian dapat berdiri sendiri, tetapi tidak mungkin dapat dianggap merdeka (*onafhankelijk*). Lepas dari, ataupun sejajar dengan Negara.”

Dalam rangka menjamin adanya keserasian atau harmoni antara satu peraturan dengan peraturan di atasnya, diperlukan adanya pengawasan atau dalam istilah lainnya disebut control sebagaimana digunakan Muchsan¹³ terhadap suatu produk hukum.

Pengawasan terhadap pemerintah, menurut Paulus Effendi Lotulung, adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha preventif.¹⁴

Sedangkan menurut Muchsan, pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya

¹¹ Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina AKsara, Jakarta, 1983, hlm 9

¹² Van Kempen, *Inleiding tot het Nederlandsh Indish Gemeenterecht*, dalam Irawan Soejito, ibid 9

¹³ Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm 37

¹⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematika* Pustaka Pelajar Yogyakarta 2005 hlm 242

terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/*plan*).’ Sedangkan menurut Bagir Manan memandang kontrol sebagai:¹⁵ “Sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak control. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).”

Peraturan desa sebagai salah satu produk hukum pemerintahan desa yang pada hakikatnya dibuat untuk menjawab kebutuhan masyarakat, bukan tidak mungkin akan terjadi benturan norma dengan peraturan di atasnya sebagaimana prinsip perundang-undangan yang bersifat hirarkis di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka sebagai antisipasi akan terjadinya situasi tersebut, prinsip pengawasan merupakan bagian tak terpisahkan dalam tiap pembentukan peraturan desa.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Yang menjadi objek penelitian ini berfokus pada: Pelaksanaan Evaluasi Peraturan Desa oleh Bupati di Kabupaten Sleman tahun 2017.

2. Subjek Penelitian

Penelitian ini bersubjek pada:

Bagian Aset, Adminstrasi dan Keuangan Desa Dinas PMD Daerah Kabupaten Sleman

¹⁵ Bagir Manan, dalam Nimatul Huda *Ibid* 242

3. Sumber Data/Bahan Hukum

Pada penelitian hukum ini data maupun bahan hukum yang diperoleh dan digunakan adalah data yang didapatkan dari:

- a. Data Primer, untuk menjawab permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini, penulis juga perlu kiranya menggunakan data yang berupa keterangan yang didapatkan dari wawancara dari narasumber dan/atau responden yang ditentukan.
- b. Data Sekunder berupa bahan hukum yang terdiri dari:
 - i. Bahan Hukum Primer, dalam penelitian ini bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat karena dikeluarkan oleh Pemerintahan. Dalam penelitian ini sumber bahan hukum primer dapat berupa Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Bupati No. 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum di Desa.
 - ii. 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 penelitian¹⁶

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2014 hlm. 52.

- iii. Bahan Hukum Tersier, yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder,¹⁷ seperti: Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Ilmiah Hukum, dan Kamus Terjemahan Bahasa Asing-Indonesia.

4. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini metode pendekatannya menggunakan pendekatan hukum empiris. Metode pendekatan hukum empiris adalah pendekatan dalam melihat permasalahan dengan menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat primer. Selain itu juga tidak menutup kemungkinan dengan menggunakan pendekatan dari sudut pandang ketentuan hukum maupun peraturan perundang-undangan yang akan diberlakukan di masyarakat.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang dilakukan dengan dua cara, yaitu:

1. Untuk data bersifat primer, dilakukan dengan cara wawancara yaitu dilakukan dengan cara mendapatkan keterangan dari narasumber maupun responden yang terkait dengan penelitian secara langsung.
2. Untuk data bersifat sekunder, dilakukan dengan Studi pustaka, yaitu metode teknik pengumpulan data yang dilaksanakan dengan mengkaji dokumen resmi institusional seperti Peraturan perundang-undangan menggunakan literatur, Selain itu juga

¹⁷*Ibid.*, hlm. 52.

dapat dilakukan dengan *library research* artinya mengkaji buku-buku, penelitian ilmiah yang sudah dimuat dalam jurnal atau makalah-makalah yang berkaitan dengan penelitian.¹⁸

6. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan mengkonstruksikan data secara kualitatif yang kemudian pengolahan hasil penelitian dengan cara pengklasifikasian dan editing, penyajian analisis secara naratif dan pengambilan keputusan.

F. 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, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II yaitu, kajian teori untuk menjelaskan teori secara rinci, yang sebelumnya sudah dibahas dalam kerangka teori, kemudian dibagi ke dalam 3 (tiga) sub bab yang menjelaskan tentang teori otonomi desa, peraturan desa, dan pengawasan peraturan perundang-undangan.

BAB III yaitu, menjelaskan analisa dan pembahasan pokok permasalahan dalam penelitian yang terdiri dari, pelaksanaan evaluasi pengawasan peraturan

¹⁸ Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002. hlm. 11.

desa oleh Bupati di Kabupaten Sleman tahun 2016 hingga tahun 2017 dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengawasan peraturan desa oleh Bupati di Kabupaten Sleman tahun 2016 hingga tahun 2017.

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

BAB II

TINJAUAN UMUM

1. Tinjauan Umum tentang Otonomi Desa

A. Desa

Menurut Maschab,¹⁹ apabila membicarakan ‘desa’ di Indonesia, maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan tiga macam penafsiran atau pengertian. *Pertama*, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan, dimana di antara mereka saling mengenal dengan baik dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak bergantung kepada kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut, desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya hidup dari sector pertanian, memiliki ikatan social dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relative rendah dan lain sebagainya.

Kedua, pengertian secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam di sekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini, desa merupakan satu lingkungan ekonomi, dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

¹⁹ Mashuri Mashab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia, Cetakan I, PolGov, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2013, Hlm. 1-2*, dalam Nimatul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015 Hlm. 32

Ketiga, pengertian secara politik, dimana ‘desa’ sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan Negara. Dalam pengertian yang ketiga ini desa sering dirumuskan sebagai “suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri”.²⁰

Desa, atau sebutan-sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, pada awalnya merupakan organisasi komunitas local yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum, baru dikenal pada masa kolonial Belanda.²¹

Perkataan “desa”, “dusun”, “desi” (ingatlah perkataan swa desi), seperti juga halnya perkataan “negara”, “negeri”, “negari”, “nagari”, “negory” (dari perkataan *nagarom*), menurut Soetardjo Kartohadikoesomo, asalnya dari perkataan Sankskrit, yang artinya tanah air, tanah asal, tanah kelahiran.²² Adapun yang dinamakan desa ialah suatu kesatuan hukum, di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Desa terjadi dari hanya satu tempat kediaman masyarakat saja, ataupun terjadi dari satu induk desa dan beberapa tempat kediaman sebagian dari masyarakat hukum yang terpisah yang merupakan kesatuan-kesatuan tempat tinggal sendiri, kesatuan-kesatuan

²⁰ *Ibid.*

²¹ Sutoro Eko, “Masa Lalu, Masa Kini, dan Masa Depan Otonomi Desa, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk (Tim Penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development dan Yaysaan Tifa, Jakarta, 2005, Hlm 44 Dalam Nimatul Huda, *Hukum, Ibid.*

²² Soetardjo Kartohadikoesomo, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, Hlm. 15.

mana dinamakan pedukuhan, ampean, kampong, cantilan, beserta tanah pertanian, tanah perikanan darat (empang tambak dan sebagainya), tanah hutan dan tanah belukar.²³

Menurut Sutoro Eko, desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi.²⁴ Namun, menurut Geertz, desa berasal dari bahasa Sanskrit yang berarti ‘daerah pinggiran, tempat, daerah, yang bergantung pada kekuasaan yang lebih tinggi atau daerah yang diperintah oleh suatu kekuasaan di luar desa.’²⁵ Dari dua pendapat ahli ini terlihat adanya perbedaan pandangan mengenai desa antara Sutoro dan Geertz.

Sejatinya desa adalah ‘negara kecil’, atau apa yang dimaksud Ter Haar sebagai *doorps republiek*,²⁶ karena sebagai masyarakat hukum desa memiliki semua perangkat suatu negara: teritori, warga, aturan atau hukum (rules atau laws), dan pemerintahan. Dengan ungkapan lain, pemerintahan desa memiliki alat (polisi dan pengadilan desa) dengan mekanisme (aturan/hukum) untuk menjalankan “hak menggunakan kekerasan” (*coercion*) di dalam teritori atau wilayah (*domain*) hukumnya. Wilayah keberlakuan (*domain*) hukum suatu

²³ *Ibid.*

²⁴ Sutoro Eko, dalam Nimatul Huda *Hukum.. Op, Cit. Hlm 34*

²⁵ Suryanef dan Al Rafni, ‘Kembali ke Nagari kembali ke Identitas dan Demokrasi Lokal?’ dalam Jamil Gunawan dkk (Editors), *Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Jakarta, 2005, Hlm. 353 dalam Nimatul Huda, *Ibid.*

²⁶ Istilah Republik Desa (*doorpsrepubliek*) sesungguhnya lebih mencerminkan pencitraan desa-desa di masa lampau yang otonom, *self-sufficient* dan monolitik yang saat sekarang sudah dianggap sebagai legenda atau mitos (*a myth*) belaka ketimbang sebagai fakta empiris. Lihat Heru Cahyono (Ed.), *Konflik Elite Politik di Pedesaan*, Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik-LIPI, Yogyakarta-Jakarta, 2005, Hlm. 8. Dikutip kembali oleh Ateng Syafrudin dan Suprin Na’a, *Republik Desa*, Alumni, Bandung, 2010, Hlm. 4. Dikutip dalam Nimatul Huda, *Hukum.... Op. Cit. Hlm. 24*

masyarakat hukum dapat berupa suatu teritori tetap, artinya berlaku bagi setiap orang yang berada di wilayah itu dan/atau bagi setiap warga masyarakat itu, di mana pun ia berada.²⁷

B. Otonomi Desa dalam NKRI

Tujuan penyelenggaraan adalah kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai kesejahteraan masyarakat tersebut, dibuatlah berbagai instrument yang salah satunya adalah otonomi daerah. Dengan demikian otonomi daerah merupakan salah satu instrument dalam penyelenggaraan pemerintahan, keberhasilan penerapan otonomi daerah perlu dukungan berupa perilaku penyelenggara pemerintah (pejabat) yang bersih dan berpihak kepada kepentingan rakyat. Untuk mewujudkan pemerintahan desa yang baik (*good village governance*) diperlukan dukungan seperangkat peraturan yang bisa mengarahkan penyelenggara pemerintah melakukan perubahan.

Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan-peraturan daerah), juga utamanya mencakup

²⁷ Lihat dalam R Yando Zakaria, "Pemulihan Kehidupan Desa dan UU No. 22 Tahun 1999", dalam Jamil Gunawan dkk (Editors), *Desentralisasi...*, *Op.Cit.*, Hlm. 332. Dikutip dalam Nimatul Huda *Hukum.. ibid.*

zelfbestuur (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huihouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).²⁸

Didalam otonomi, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervise dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah,

Otonomi luas biasa bertolak pada prinsip: Semua urusan pemerintah pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintah tidak dapat dikenali jumlahnya.²⁹

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan

²⁸ M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, Hlm. 161

²⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, Hlm. 37

pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintah baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.³⁰

Bagaimana hubungan otonomi daerah dengan otonomi desa dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia? Dalam pandangan Sutoro Eko, sejauh ini belum ada definisi formal tentang otonomi desa yang dirumuskan dalam undang-undang. Namun, dalam wacana yang berkembang ada empat cara pandang dan pemahaman tentang otonomi desa. *Pertama*, cara pandang legal formal yang sering dikemukakan oleh para ahli hukum, Dalam UU sering ditemukan dictum “desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri” sebagai definisi standar otonomi desa. Pengertian ini berarti desa merupakan sebuah subjek hukum yang berhak dan berwenang membuat tindakan hukum: membuat peraturan yang mengikat, menguasai tanah, membuat surat-surat resmi, berhubungan dengan pengadilan, menyelenggarakan kerjasama, dan lain-lain. Padahal otonomi tidak hanya sekedar persoalan hubungan hukum, tetapi hubungan antara desa dengan negara. Desa baru bisa disebut otonom kalau ia memperoleh pembagian kewenangan dan keuangan dari negara, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengelola pemerintahan.

Kedua, otonomi desa baru dipahami dan ditegaskan sebagai bentuk pengakuan terhadap eksistensi desa beserta hak asal-usul dan adat istiadatnya. Ini artinya negara tidak merusak melainkan melindungi eksistensi desa. Negara juga harus

³⁰ Nimatul Huda.. *Hukum....Op.Cit*, Hlm. 47

memberikan pengakuan terhadap eksistensi desa yang umurnya jauh lebih tua ketimbang NKRI. Pengakuan adalah pijakan pertama, tetapi pengakuan belum cukup. Lebih dari sekedar pengakuan, otonomi desa berarti pembagian kekuasaan, kewenangan dan keuangan kepada desa.

Ketiga, konsep “*self-governing community*” sering juga dirujuk sebagai padanan frasa “kesatuan masyarakat hukum”, tetapi sejauh ini belum ada elaborasi yang memadai tentang konsep asing itu. *Keempat*, cara pandang romantic-lokalistik. Meski UU tidak ada rumusan tentang otonomi desa, tetapi wacana resmi menegaskan bahwa desa memiliki “otonomi asli” berdasarkan asal-usul dan adat setempat. Konsep otonomi asli justru bias menjadi jebakan yang mematikan bagi desa, sebab banyak hal yang “asli” milik desa (terutama sumber daya alam) sudah diambil oleh negara dan dieksploitasi oleh investor.³¹

Dalam perjalanan ketatanagaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat adil, makmur dan sejahtera. Secara lebih operasional Undang-undang Otonomi Daerah mengamanakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan diarahkan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada Pemerintah Daerah dengan maksud untuk meningkatkan pelayanan dan partisipasi aktif masyarakat terhadap pembangunan di segala bidang. Dalam peraturan tersebut, desa sebagai bagian

³¹ Sutoro Eko, “*Masa Lalu, Masa Kini dan 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

dari Pemerintahan Daerah Kabupaten yang berhubungan langsung dengan masyarakat, tentunya mempunyai hubungan yang lebih dekat dengan masyarakat.

Selain itu, desa memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dengan berpedoman pada keanekaragaman, partisipasi otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat. Karena itu, Desa diharapkan dapat meningkatkan pelayanan public, dan partisipasi masyarakat dalam proses pelaksanaan pembangunan.³²

Secara konstitusional, bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan. “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”, demikian bunyi Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Menunjukkan bahwa para pendiri negara (*the founding fathers and mothers*) telah dengan sengaja memilih bentuk negara kesatuan (*eenheidstaat, unitary state*) bagi Indonesia, bukan bentuk negara serikat (*federal state*) dan bukan pula bentuk negara konfederasi. Pertimbangan yang maha agung ini sangat disandarkan pada kondisi empiris bangsa Indonesia yang monolitik yang tercermin dalam sikap gotong royong.³³

Konsekuensi dari konsep atau gagasan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) bukan saja hanya desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, melainkan lebih dari itu yakni pengakuan – ataupun perlindungan terhadap – adanya otonomi desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum datangnya kolonial Belanda.

³² Moch Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Setara Press Malang 2014, Hlm 15

³³ Robert Chambers, *Pembangunan Desa: Mulai dari Belakang*, (diterjemahkan: Pepop Sudrajat dari Rural Development Putting the Last First). Jakarta, LP3ES, 1987, hlm. 106-107

Pengakuan dimaksud bukan hanya di atas kertas saja seperti kebebasan memberikan nama desa dan sebagainya, tetapi juga harus memberikan implementasi pengakuan terhadap kewenangan desa, terutama kewenangan asli (*oroginair*) yang telah turun temurun diketahui sebagai kewenangan desa. Dalam hal ini yang harus dijadikan patokan adalah pengakuan atas “keanekaragaman” sebagai dasar pemikiran dalam desain otonomi desa.³⁴

Perlindungan konstitusi terhadap otonomi desa secara implisit juga diatur dalam Pasal 28I UUD 1945, yang menegaskan bahwa: “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”

Dalam hal ini, hak masyarakat tradisional tidak boleh hanya ditafsirkan sebagai hak-hak parsial misalnya dalam bidang ekonomi, tetapi harus dipandang secara utuh dan menyeluruh, yang di dalamnya termasuk hak-hak politik, social, hukum, budaya dan lain sebagainya termasuk hak-hak politik, hak untuk membentuk pemerintahan berdasarkan kultur dan adat istiadat yang secara turun temurun telah berlaku dalam masyarakat setempat.³⁵ Terlebih lagi dengan adanya norma konsitusi pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

³⁴ Ateng Syafrudin Prof. Dr, dan Suprin Na’a Dr. SH MH, *Republik Desa, “Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa”* Penerbit PT Alumni ,Bandung, 2010. Hlm 11

³⁵ Ibid Hlm 12

perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”

Menurut Bagir Manan, setidaknya dalam pengakuan terhadap keanekaragaman (pluralitas) otonomi desa, harus tampak dalam 2 (dua) hal, yakni: **Pertama**, pemerintahan desa tidak harus mempergunakan nama desa. Diperbolehkan mempergunakan nama menurut adat istiadat seperti *dusun, marga, nagari, meunasah, gampong, negorij* dan lain sebagainya. **Kedua**, pengakuan terhadap otonomi asli desa.³⁶

C. Dinamika Otonomi Desa dalam Peraturan Perundang-undangan

Dalam sejarah kepengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu: Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pmerintahan Desa, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir Undang-undang Nomor 6 Tahun 2015 tentang Desa.

Menurut Taliziduhu Ndraha, otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah yang diatur di dalam UU No. 5 Tahun 1974. Perbedaan-perbedaannya antara lain:

³⁶ Bagir Manan, *Menyongsong.. Op.Cit*, hlm. 161-162

a) otonomi desa sudah ada sejak zaman dahulu; b) berdasarkan hukum adat (asli Indonesia); c) pada hakekatnya tumbuh di dalam masyarakat; d) isinya sekan-akan tidak terbatas; e) isinya fleksibel, elastic, kenyal; f) diperoleh secara tradisional bersumber dari hukum adat; g) aspek 'mengatur' semakin merosot, karena satu persatu diatur oleh pemerintah yang lebih tinggi; h) bobotnya di wilayah perkotaan (urban) semakin ringan; dan i) lebih bersifat nyata dan materiil.³⁷

Ketika terjadi reformasi di tahun 1998, pengaturan desa yang lebih demokratis dibanding di masa Orde Baru muncul melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai desa adalah munculnya Badan Perwakilan Desa (BPD) yang merupakan lembaga yang memiliki fungsi sangat luas seperti mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Ketua BPD tidak dirangkap oleh Kepala Desa sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1979, tetapi dipilih dari anggota BPD sendiri.

Dalam pandangan Ari Dwipayana, rumusan yang pada awalnya memberikan janji keleluasaan desa dalam berkreasi menyusun kebijakan desa sesuai dengan adat istiadat setempat menjadi ragu dalam pelaksanaannya, karena UU No. 22 Tahun 1999 masih setengah hati dalam memberikan pengakuan terhadap otonomi

³⁷ Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, cetakan ketiga, Bumi aksar, Jakarta, 1991, Hlm. 6-7 dalam Nimatul Huda.. *Hukum. Op.Cit.* Hlm. 52

desa.³⁸ Penyebutan bahwa desa memiliki otonomi asli justru termuat di bagian penjelasan, bukan dalam batang tubuh UU tersebut.³⁹

Apalagi setelah ada perubahan UUD 1945, justru pengakuan bahwa desa memiliki otonomi asli tidak muncul secara tegas dalam Pasal 18 ayat (1) maupun dalam Pasal 18 B ayat (2) dapat dipahami bahwa keberadaan masyarakat adat diakui secara konstitusional, namun eksistensi daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yang dihuni masyarakat adat tidak mendapat jaminan. Tegasnya subjeknya diakui namun daerah tempat tinggalnya tidak mendapatkan pengakuan. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 hanya membagi wilayah negara atas daerah kabupaten/kota yang dikelola menurut asas otonomi. Lebih jauh tentang masyarakat adat dalam pasal ini tidak ditemukan penjelasannya.⁴⁰

Kekurangan yang selama ini ada pada UU No. 22 Tahun 1999 adalah ketidakjelasan pengaturan kewenangan pemerintahan daerah dan kabupaten/kota. Selama ini kewenangan dapat diketahui melalui Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000, tetapi peraturan pemerintah yang mengatur kewenangan kabupaten dan kota sampai berakhirnya batas waktu yang telah ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999 juga belum dikeluarkan, akibatnya daerah (kabupaten dan kota) menafsirkan sendiri-sendiri kewenangannya. Dalam situasi yang serba tidak menentu tersebut, pemerintah justru mengeluarkan Keputusan Presiden No. 5

³⁸ AA. GN Ari Dwipayana et al., *Membangun Good Governance di Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2003. Hlm 11 dalam Nimatul Huda, *Hukum, Op.Cit*, Hlm. 54

³⁹ *Ibid.* Juga lihat dalam penjelasan umum angka 9 Pemerintahan Desa UU. No. 22 Tahun 1999 menyebutkan “Desa berdasarkan Undang-undang ini adalah Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945.

⁴⁰ *Ibid.* Hlm. 54

Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, yang keudian ditindaklanjuti dengan menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. Kekacauan yuridis yang luar biasa.⁴¹

Seperti halnya UU No. 22 Tahun 1999, pengaturan tentang Desa juga menjadi bagian dari UU No. 32 Tahun 2004. Karena diatur sebagai bagian dari UU No. 32 Tahun 2004, maka ketentuan mengai desa dalam UU tersebut hanya mengatur hal-hal yang pokok.

Dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999, pengaturan desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak mengandung perubahan yang signifikan. Beberapa perbedaan yang adalah lebih bersifat teknis, sehingga tidak menimbulkan perubahan prinsipiil, diantaranya adalah:⁴²

1. Desa dirumuskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam system Pemerintahan NKRI.
2. Desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten, kemudian uga bisa ada di wilayah perkotaan.
3. Badan Perwakilan Desa diubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa.
4. Desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/financial yang merupakan badan usaha milik desa.
5. Masa jabatan kepala desa dan badan perwakilan desa yang semula sama-sama 5 (lima) tahun diubah menjadi 6 (enam) tahun.

⁴¹ Nimatul Huda, *Otonomi Daerah*, Cetakan Ketiga, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, Hlm. 147-148

⁴² Maschuri Mashcab dikutip dalam Nimatul Huda, *Hukum, Op.Cit*, Hlm. 187

Lebih lanjut, menurut Sutoro Eko, substansi UU No. 32 Tahun 2004 cenderung menjauh dari UU No. 22 Tahun 1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan sebaliknya, semakin mendekati pada UU No. 5 Tahun 1974 yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis. UU No. 32 Tahun 2004 tidak dimaksudkan untuk memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal, sebaliknya malah hendak melakukan resentralisasi, neokorporatisme dan rebirokratisasi terhadap daerah-desa.⁴³

Keberagaman karakteristik dan jenis desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*foundingfathers*) untuk menjatuhkan pilihan pada bentuk negara kesatuan. Meskipun, disadari dalam suatu negara kesatuan diperlukan adanya sifat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.⁴⁴

Lahirnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, sejatinya lahir setelah Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan penafsiran Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Namun, sebagai penjabaran dari Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B UUD NRI, secara tegas diatur dalam undang-undang ini bahwa yang menjadi tujuan dibentuknya undang-undang tentang desa, yaitu:⁴⁵

- a) Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;

⁴³ Maschuri Maschab dalam *Ibid.* Hlm. 189

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Hukum....., Op.Cit.*, hlm. 210.

⁴⁵ Lihat Pasal 4 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

- b) Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c) Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- d) Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- e) Membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
- f) Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- g) Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h) Memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- i) Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Penjabaran tujuan tersebut yang kemudian memperlihatkan adanya perspektif baru dalam pengaturan tentang desa dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Otonomi bagi desa setidaknya terlihat lebih jelas dengan adanya perspektif baru yang ada dalam pengaturan desa, seperti:⁴⁶

- 1) Payung hukum bagi pemerintahan desa lebih jelas dan kuat secara kedudukan karena diatur dengan suatu undang-undang, sedangkan sebelumnya hanya diatur dalam suatu undang-undang bersama dengan pengaturan pemerintah daerah;⁴⁷
- 2) Asas utama yang digunakan adalah asas rekognisi dan subsidiaritas, sedangkan sebelumnya menggunakan asas utama dalam

⁴⁶ Ni'matul Huda, *Pemerintahan Desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, Materi Matakuliah Hukum Pemerintahan Desa, 2014, Slide ke 5.

⁴⁷ Pengaturan berkaitan dengan pemerintahan desa yang sebelumnya berlaku adalah 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 Seluruh Wilayah Republik Indonesia; Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa; Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah; dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Terlihat bahwa, hanya Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa yang memberikan payung hukum yang tegas terhadap pemerintahan desa. Namun, secara substansi sebagaimana yang dijelaskan penulis tidak sejalan dengan konsep otonomi desa itu sendiri.

penyelenggaraan pemerintahan desa adalah desentralisasi dan residualitas;⁴⁸

- 3) Kedudukan pemerintahan desa adalah Pemerintahan masyarakat, *hybrid* antara *self-governing community* dan *local self-government*. Sedangkan sebelumnya kedudukan pemerintahan desa adalah Pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan daerah kabupaten/kota (*local state government*);
- 4) Kepala desa menjadi pemimpin masyarakat, sedangkan sebelumnya lebih kepada perpanjangan tangan dari pemerintahan yang lebih tinggi;
- 5) Posisi dan peran pemerintah kabupaten/kota dalam hal ini terbatas dan lebih bersifat strategis, sedangkan sebelumnya pemerintah kabupaten/kota sebagai pemerintahan yang lebih tinggi dari pemerintah desa memiliki posisi dan peran yang besar dan luas;
- 6) Posisi desa dalam pembangunan menggunakan model *villege driven development* dan secara politik tempat menjadikan desa sebagai arena bagi orang desa, dimana pemerintahan desa sebagai subyek yang mendapatkan mandat merancang pembangunan di tingkat desa. Sedangkan, sebelumnya desa menggunakan model pembangunan *Government driven development* atau *community driven development* yang menjadikan desa sebagai lokasi proyek pemerintahan yang lebih tinggi, dimana pemerintahan desa merupakan objek dan target dari pembangunan yang dirancang oleh pemerintahan yang di atasnya;
- 7) Pendekatan yang digunakan dalam pengupayaan kemandirian pemerintahan desa adalah fasilitasi, emansipasi dan konsolidasi, sedangkan sebelumnya menggunakan pendekatan imposisi dan mutilasi sektoral.

Perspektif baru tersebut memberikan pengaruh terhadap pengaturan mengenai kedudukan desa. Setidaknya dapat terlihat bahwa pemerintah pusat menunjukkan kesungguhan untuk mengatur pemerintahan desa lebih baik lagi.

⁴⁸ Asas utama yang menjadi prinsip pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa saat ini terdiri atas: *pertama*, rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul, terutama berkaitan dengan kesetua masyarakat hukum adat yang mendapatkan otonomi asli; *kedua*, subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan pemerintah desa yang berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Sedangkan, sebelumnya menggunakan asas desentralisasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan (pemerintah pusat kepada pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, selanjutnya pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota kepada pemerintah desa) dan asas residualitas, yaitu prinsip sisa dalam pembagian kewenangan pemerintahan dimana pemerintahan desa hanya berwenang atas penyelenggaraan pemerintahan yang tidak menjadi kewenangan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah kabupaten/kota atau kewenangan tersebut diberikan kepada pemerintahan desa. Dalam asas desentralisasi dan residualitas sejatinya mengesampingkan desa yang memiliki otonomi asli karena hanya mengakui bahwa desa mendapatkan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota

Otonomi desa yang nyata dilihat melalui pelaksanaan asas rekognisi dan subsidiaritas. Asas rekognisi mengisyaratkan adanya pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum atau kesatuan masyarakat hukum adat yang berkaitan dengan eksistensi desa, hak-hak tradisional dan prakarsa desa sebagai subjek dalam pemerintahan desa. Begitu pula, dengan asas subsidiaritas yang mengisyaratkan bahwa merupakan organisasi pemerintahan berbasis masyarakat, pemerintahan yang menyatu dengan masyarakat atau pemerintahan milik masyarakat atau pemerintahan paling depan, paling bawah dan paling dekat dengan masyarakat.⁴⁹

Kedua asas utama tersebut, memberikan implikasi terhadap pendefinisian dan pemaknaan desa. Terbukti, dalam mendefinisikan desa Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa, “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”⁵⁰

Lebih lanjut dalam pengaturan terhadap pemerintahan desa yang memiliki hak otonomi dijelaskan bahwa adanya penggabungan antara fungsi *self-governing community* dengan *local-self government*. Kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat yang melakukan kewenangan yang kurang lebihnya sama. Perbedaan

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Pemerintahan....., Op.Cit.*, Slide ke 8-9.

⁵⁰ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

keduanya hanya terletak pada pelaksanaan hak asal usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketertiban dan keamanan masyarakat hukum adat, serta pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan desa adat berdasarkan susunan asli.⁵¹

Pada ujung dari dinamika yang muncul terhadap pengaturan desa melalui undang-undang yang dibentuk oleh pemerintahan di tingkat pusat, menelurkan dua konsep otonomi desa: *pertama*, otonomi desa asli (bagi daerah yang masih menerapkan adat istiadat dalam kehidupan kesatuan masyarakatnya); *kedua*, otonomi desa desentralisasi (bagi daerah setingkat desa yang masyarakatnya cenderung heterogen akibat perkembangan masyarakat), otonomi ini merupakan pemberian dari pemerintahan yang lebih tinggi dan tidak menggunakan hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahannya, melainkan menggunakan hukum formal.

2. Tinjauan Umum tentang Peraturan Desa

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan ke-4 disebutkan bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Ketentuan pasal tersebut adalah landasan konstitusional bahwa Indonesia merupakan negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to*

⁵¹ Ni'matul Huda, *Hukum....., Op.Cit.*, hlm. 210-211.

law). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.⁵²

Dalam sistem demokrasi dan negara hukum modern, sudah umum diketahui bahwa kekuasaan negara dibagi dan dipisah-pisahkan antara cabang-cabang kekuasaan legislative, eksekutif, dan yudikatif. Pada pokoknya, kekuasaan untuk atau membuat aturan dalam kehidupan bernegara dikonstruksikan berasal dari rakyat yang berdaulat yang dilembagakan dalam organisasi negara di lembaga legislative sebagai lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan cabang kekuasaan pemerintahan negara sebagai organ pelaksana atau eksekutif hanya menjalankan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh cabang legislative. Sementara itu, cabang kekuasaan kehakiman atau judikatif bertindak sebagai pihak yang menegakan peraturan-peraturan itu melalui proses peradilan yang independen dan imparsial.⁵³

Dalam konteks ini maka, pengejawantahan pemisahan kekuasaan, demokrasi, kesamarataan jaminan Undang-undang Dasar terhadap hak-hak dasar individu adalah tuntutan untuk mewujudkan negara hukum yakni negara dimana kekuasaan pemerintah tunduk pada ketentuan undang-undang dan Undang-undang Dasar. Didalam melaksanakan tindakannya, pemerintah tunduk pada aturan-aturan hukum. Dalam suatu negara hukum pemerintah terikat pada ketentuan undang-

⁵² Bukens dalam A. Hamid. S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*. Makalah pada pidato upacara pengukuhan jabatan Guru Besar pada fakultas hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992, hal. 8. Sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003. Hal. 14

⁵³ Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh Nimatul Huda. *Hukum.. Op.Cit* Hlm. 247

undang yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat berdasarkan keputusan mayoritas.⁵⁴

Berdasarkan paradigma pemikiran yang demikian, maka satu-satunya sumber legitimasi organ negara untuk menetapkan sesuatu norma hukum yang berbentuk peraturan (*regeling*) adalah organ yang bersifat dasar biasanya dituangkan dalam undang-undang dasar sebagai “*de hoogste wet*” atau hukum yang tertinggi, sedangkan hukum yang tertinggi di bawah undang-undang dasar adalah undang-undang (*gezets, wet, law*) sebagai bentuk peraturan yang ditetapkan oleh legislator (*legislator act*). Namun, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang itu hanya terbatas kepada soal-soal yang umum, diperlukan pula bentuk-bentuk peraturan yang lebih rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan. Lagi pula, sebagai produk lembaga politik, seringkali undang-undang hanya dapat menampung materi-materi kebijakan yang bersifat umum. Forum legislatif bukanlah forum teknis, melainkan forum politik, sehingga sudah sewajarnya apabila perhatian dan kemampuan para wakil rakyat mengenai soal-soal teknis melainkan forum politik, sehingga sudah sewajarnya apabila perhatian dan kemampuan para wakil rakyat mengenai soal-soal teknis yang rinci juga tidak dapat diandalkan.⁵⁵

Sudah menjadi kenyataan umum di semua negara bahwa kewenangan untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang bersifat teknis itu kepada lembaga eksekutif untuk menetapkan peraturan yang lebih rendah sebagai peraturan pelaksana

⁵⁴ Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil, Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999, hal. 163-164

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip Nimatul Huda *Hukum..Op.cit* Hlm. 248

(*subordinate legislation*). Namun, karena sumber kewenangan mengatur tersebut pada pokoknya berada di tangan para wakil rakyat sebagai legislator, sekiranya diperlukan peraturan yang lebih rendah untuk mengatur pelaksanaan suatu materi undang-undang, maka pemberian kewenangan untuk lebih lanjut itu kepada lembaga eksekutif atau lembaga pelaksana, haruslah dinyatakan dengan tegas dalam undang-undang yang akan dilaksanakan. Hal inilah yang biasa dinamakan "*legislative delegation of rule-making power*". Dengan penegasan itu berarti kewenangan untuk mengatur lebih lanjut itu secara tegas didelegasikan oleh legislator utama (*primary legislator*) kepada legislator sekunder (*secondary legislator*). Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang disebut pendelegasian kewenangan legislatif (*legislative delegation of rule-making power*).⁵⁶ Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah dan otonomi desa, kewenangan pembentukan peraturan daerah dan peraturan desa didelegasikan kepada DPRD melalui UU Pemerintah Daerah dan BPD melalui UU Pemerintahan Daerah dan UU Pemerintahan Desa.⁵⁷

A. Pengertian dan Materi Muatan

Istilah tentang aturan desa dalam pasang surut pengaturan tentang desa di NKRI, mengalami berbagai macam penyebutan sebelumnya. Penyebutan mengenai aturan desa dipengaruhi oleh konfigurasi politik hukum saat itu. Jika dirunut dalam peraturan perundang-undangan yang pernah ada, pada UU No 19 Tahun 1965, aturan desa disebut dengan 'keputusan desapraja'. Pada masa orde

⁵⁶ Ibid. Hlm 248

⁵⁷ Ibid.

baru, peraturan desa tidak dikenal. Sebab peraturan desa yang dikenal saat itu hanyalah Keputusan Desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Daerah. Keputusan Desa baru berubah nama menjadi peraturan desa melalui UU No 22 Tahun 1999. Peraturan desa juga dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir dalam UU No. 6 Tahun 2014. Pergantian istilah tidak merubah mekanisme pembentukannya di tingkat Desa, Peraturan Desa ditetapkan antara Kepala Desa bersama Lembaga Pemerintahan Desa lainnya.⁵⁸

Merujuk pada bunyi pasal 7 UU No. 6 Tahun 2014, “Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.” Pertama-tama dari kandungan pasal tersebut diketahui bahwa peraturan desa adalah termasuk dalam peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan sesuai pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah *“peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”*

Setiap jenis peraturan perundang-undangan memuat materi tertentu, yang satu berbeda dengan yang lain. Hal ini mengandung arti bahwa secara substansial pembedaan jenis suatu peraturan perundang-undangan tidak semata-mata

⁵⁸ Ibid. Hlm 249

didasarkan pada bentuk, syarat dan cara pembentukan, serta badan pembentukannya, tetapi juga didasarkan isi yang terkandung di dalamnya. Pada hakikatnya jenis peraturan perundang-undangan mencerminkan sebagai suatu wadah pembedaan suatu wadah disebabkan oleh pembedaan muatan yang diwadahi.⁵⁹

Adapun dalam konteks Peraturan Desa, jenis peraturan yang ada di tingkat Desa, selain peraturan Desa adalah Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa. Peraturan Kepala Desa adalah peraturan pelaksanaan dari Peraturan Desa. Adapun Peraturan Bersama Kepala Desa adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dari 2 (dua) Desa atau lebih yang melakukan kerja sama antar-Desa. Peraturan Bersama Kepala Desa tersebut merupakan perpaduan kepentingan Desa masing-masing dalam kerja sama antar-Desa.⁶⁰

Sementara dari segi muatan materi yang terkandung dalam Peraturan Desa meliputi: a. kewenangan berdasarkan hak asal usul⁶¹; b. kewenangan lokal berskala Desa⁶²; c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau

⁵⁹ Nimatul Huda. *Hukum.. Op. Cit Hlm.* 247

⁶⁰ Lihat Pasal 70 UU No. 6 Tahun 2014

⁶¹ Kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul paling sedikit terdiri atas: a. Sistem organisasi masyarakat adat; b. Pembinaan kelembagaan masyarakat; c. pembinaan lembaga dan hukum adat; d. pengelolaan tanah kas desa; dan e. pengembangan peran masyarakat desa. Lihat Pasal 34 ayat (1) PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁶² Kewenangan Lokal berskala Desa paling sedikit terdiri atas kewenangan: a. pengelolaan tambahan perahu; b. Pengelolaan pasar desa; c. Pengelolaan tempat permandian umum; d. pengelolaan jaringan irigasi; e. pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat desa; f. pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan perpustakaan desa dan taman bacaan; i. pengelolaan lumbung desa; j. pengelolaan air minum berskala desa; dan k. pembuatan jalan desa antar permukiman ke wilayah pertanian. Lihat Pasal 34 PP No. 43 ayat (2) Tahun 2014.

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶³

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala Desa diatur dan diurus oleh Desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh Desa.⁶⁴

Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan masyarakat Desa. Penugasan tersebut disertai biaya.⁶⁵

Penyelenggaraan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa didanai oleh APBDesa. Penyelenggaraan kewenangan lokal berskala Desa selain didanai oleh APBDesa, juga dapat didanai oleh APBN dan APBD. Penyelenggaran kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah didanai APBN yang dialokasikan pada bagiananggaran kementerian/lembaga dan disalurkan melalui satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota. Penyelenggaran kewenangan desa yang ditugaskan oleh Pemerintah Daerah didanai oleh APBD.⁶⁶

Materi muatan yang secara khusus disebut di dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 untuk ditetapkan dengan peraturan desa adalah pembentukan dusun atau dengan sebutan lain, susunan organisasi dan tata kerja pemerintah desa,

⁶³ Lihat Pasal 19 UU No. 6 Tahun 2014

⁶⁴ Lihat pasal 20 dan 21 UU No. 6 Tahun 2014

⁶⁵ Lihat Pasal 22 UU No. 6 Tahun 2014

⁶⁶ Lihat Pasal 90 PP No. 43 Tahun 2014

APBDes, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Pengelolaan Keuangan Desa, Pembentukan Badan Usaha Milik Desa, dan Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan.

Menurut pasal 69 ayat 3 UU No. 6 Tahun 2014, Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa.⁶⁷

Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu: terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketentraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan, dan gender.⁶⁸

B. Tata Cara Pembentukan Peraturan Desa

Dinamika pembentukan aturan desa pra kemerdekaan dapat di lacak dari Laporan Laceulle yang dikutip oleh Soetardjo, dalam Pasal 6 ayat (2) dan (3) dari undang-undang yang termuat dalam Staatsblad 1906 No. 83, yaitu:

⁶⁷ Nimatul Huda. *Hukum...Op.Cit*, Hlm. 253

⁶⁸ Lihat Permendagri No. 111 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 13

“...Mengharuskan supaya kepala desa dalam hal-hal penting berkenaan dengan rumah tangga desa, berunding lebih dulu dengan rapat-rapat atau kalau mengenai hal-hal yang hanya termasuk kepentingan sesuatu pedukuhan, dengan rapat pedukuhan, adalah sepenuhnya sesuai dengan hukum adat dan kebiasaan di desa-desa. Oleh karena itu, sudah sebenarnya, bahwa menurut aturan tadi yang dipanggil dalam rapat desa itu selain “parentah desa” dan warga desa yang berhak memilih kepala desa, juga lain-lain penduduk yang dianggap perlu menurut adat, sehingga dengan sepenuhnya telah diperhatikan ketentuan menurut adat, sehingga dengan sepenuhnya telah diperhatikan ketentuan menurut, bahwa penduduk bukan pemilih kepala desa yang dibebanai bantuan berupa tenaga, barang atau uang, juga dipanggil untuk ikut serta dalam rapat desa, supaya mereka dapat mengemukakan pendapatnya.”⁶⁹

Lebih lanjut, Laceulle mengatakan bahwa ketentuan untuk mengadakan perundingan dalam rapat desa itu memberi sifat “demokratis” kepada pemerintah desa. Memang bangsa Belanda tidak pernah mengetahui, bahwa rakyat di desa selalu mempraktekan demokrasi Indonesia Asli yang nilainya lebih tinggi daripada demokrasi Barat yang dipraktekan oleh pemerintah penjajahan Belanda di Indonesia.⁷⁰

Dari keterangan tersebut dapat diketahui bahwa pada jaman kolonial dahulu proses pengambilan keputusan di tingkat pemerintahan desa sudah terdapat sifat demokratis terlihat dari ketentuan yang menyebutkan “yang dipanggil dalam rapat desa itu selain “parentah desa” dan warga desa yang berhak memilih kepala desa, juga lain-lain penduduk yang dianggap perlu menurut adat.”

Di dalam peraturan yang mengatur bidang pemerintahan, organisasi pemerintahan terendah dibedakan menjadi Kelurahan dan Desa, salah satu perbedaan prinsipil di antara keduanya, yaitu jika pada organisasi pemerintahan Kelurahan tidak diberikan hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, sementara organisasi pemerintahan Desa diberikan hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.⁷¹

⁶⁹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa... Op. Cit*, Hlm 223

⁷⁰ *Ibid.* Hlm 223

⁷¹ Lihat pengertian Desa dan Kelurahan dalam UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

Dalam menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat desa). Di satu sisi, para perangkat desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai segudang tugas kenegaraan mnejalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelyanan adminstratif kepada masyarakat serta melakukan control dan mobilisasi warga. Tugas penting pemerintah desa adalah sebagai kepanjangan tangan birokrawsi pemerintah dengan memberi pelayanan administrative (surat-menyurat) kepada warga.

Sudah lama birokratisasi surat menyurat itu mereka anggap sebagai pelayanan public, meskipun hal itu yang membutuhkan adalah negara, bukan masyarakat. Semua unsure pemerintah desa selalu berjanji memberikan “pelayanan prima” 24 jam non stop. Sehingga aparatur pemerintah desa dituntut untuk bisa mengakomodir dan menampung aspirasi masyarakat untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran serta aktif masyarakat tersebut dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.⁷²

Dalam melaksanakan tuntutan tersebut, pemerintah desa diberikan kewenangan. Semula kewenangan desa menjadi bagian dari politik desentralisasi, yakni otonomi daerah, sekarang berubah menjadi asas rekognisi dan subsidiaritas. Penjelasan UU No. 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa pengaturan Desa berasaskan: 1) rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal-usul; 2) subsidiaritas,

⁷² Moh Fadhli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi “*Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif*”, UB Press, Malang, Cetakan Kedua, Februari, 2013, Hlm. 36-37

yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa; 3) keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap system nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; 4) kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun desa; 5) kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa; 6) kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa; 7) musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan; 8) demokrasi, yaitu system pengorganisasian masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin; 9) kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri; 10) partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan; 11) kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran; 12) pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa; 13) keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi,

terintegrasi dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.⁷³

Dalam kaitannya dengan pembentukan peraturan desa, pemerintah desa juga harus mengacu dan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.⁷⁴ Asas-asas formal dalam pembentukan peraturan hukum masing-masing dirumuskan sesuai dengan fungsi dan tujuan dibutuhkanannya asas-asas tersebut yakni sebagai berikut:⁷⁵

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)^b
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*)
3. Asas perlunya peraturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*)
4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)
5. Asas consensus (*het beginsel van kenbaarheid*)

Asas-asas material meliputi⁷⁶:

1. Asas tentang terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke termonilogie en duidelijke systematiek*)
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van kebaarheid*)
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtgelijkheidsbeginsel*)
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*)
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)

Dalam membentuk peraturan desa harus mengacu dan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi⁷⁷:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;

⁷³ Lihat Pasal 3 dan Penjelasan Umum UU No. 6 Tahun 2014

⁷⁴ Lihat Pasal 56 PP No. 72 Tahun 2005

⁷⁵ Bagir Manan, *Dasar-dasar Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill Co. Jakarta, 1992. Hlm. 337-241

⁷⁶ *Ibid.* Hlm 20

⁷⁷ Moh Fadhli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi “*Pembentukan... Op.Cit*, Hlm. 93-94

6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.

Lebih spesifik, peraturan desa secara khusus mesti lah memiliki asas-asas sebagai berikut⁷⁸:

1. Peraturan desa tidak berlaku surut
2. Peraturan desa yang berlaku kemudian membatalkan peraturan desa yang terdahulu
3. Asas "*lex superior derogate legi inferiori*" menurut asas ini, apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundangan-undangan yang secara hierarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, peraturan perundangan-undangan yang hierarkinya lebih rendah tersebut harus disisihkan.
4. Peraturan desa yang bersifat khusus mengesampingkan Peraturan Desa yang bersifat umum.

Untuk mewujudkan peraturan hukum daerah maupun di tingkat desa yang baik, pemerintah desa senantiasa wajib mengakses asas-asas umum perundang-undangan yang baik ke dalam peraturan hukum yang akan dibentuk dan diterapkan nantinya di desa. Adapun implementasi asas-asas umum perundang-undangan yang baik, meliputi prosedur, mekanisme pembahasan, penetapan dan pengundangan atas suatu Raperdes sampai menjadi Peraturan Desa seharusnya memiliki nama, dasar-dasar pertimbangan dan materi muatan yang baik dan sesuai dengan prosedur yang benar.⁷⁹

Dasar-dasar pertimbangan perlunya pembentukan peraturan hukum di tingkat desa yang baik semuanya tersirat atau tersurat dimuat dalam konsideran menimbang dan menetapkan. Didalam konsideran menimbang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dari alasan-alasan pembuatan peraturan hukum di desa. Dasar-dasar perlunya pengaturan

⁷⁸*Ibid.*

⁷⁹*Ibid.*

memuat landasasan sosiologis, filosofis, fisiologis, politis, ekonomis dan landasan yuridis.

Adapun syarat pertimbangan peraturan desa yang baik setidaknya dapat mengkomodir ketentuan seperti dibawah ini antara lain:

1. Melibatkan kelompok di desa, terutama kelompok marginal dan perempuan
2. Tidak ada dominasi kepentingan di elit desa.
3. Tidak bertentangan dengan ketentuan hukum adat dan hukum agama.
4. Proses berjenjang dari tingkat komunitas terkecil hingga tingkat desa.
5. Pos-pos anggaran disepakati bersama melalui musyawarah mufakat.
6. Pos-pos anggaran berdasarkan kepada kebutuhan (bukan) keinginan masyarakat desa.
7. Berbasis potensi dan prospek pengembangan desa.
8. Dibuka peluang untuk dibahas kembali bersama masyarakat sebelum ditetapkan.⁸⁰

Pembentukan peraturan hukum (perdes) yang demokratis hanya akan terjadi dan terwujud apabila didukung oleh penerapan asas-asas pembentukan peraturan desa yang baik dan pemerintahan desa yang baik pula, namun begitu juga sebaliknya pemerintahan yang baik akan diperkuat dengan peraturan hukum yang baik maka pemerintahan yang ideal dan demokratis dapat terwujud. Dengan, demikian terdapat hubungan tambal balik dan saling menunjang antara pemerintahan yang baik dengan peraturan hukum yang demokratis.⁸¹

Telah diketahui bahwa jenis peraturan di desa terdapat 3 macam. 1) Peraturan Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. 2) Peraturan Bersama Kepala Desa adalah Peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih Kepala Desa dan bersifat mengatur; 3) Peraturan Kepala Desa adalah Peraturan yang ditetapkan oleh

⁸⁰ *Ibid.* Hlm. 95-96

⁸¹ *Ibid.* Hlm. 99

Kepala Desa dan bersifat mengatur.⁸² Selain itu ada juga Keputusan Kepala Desa yang merupakan penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final, karena bentuknya adalah *beshcikking*.

Mekanisme pembentukan Peraturan Desa terdiri dari beberapa tahapan sebagai berikut: (1) Perencanaan; (2) Penyusunan; (3) Pembahasan; (4) Penetapan; (5) Pengundangan; (6) Penyebarluasan. Perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa dan BPD dalam rencana kerja Pemerintah Desa. Lembaga kemasyarakatan, lembaga adat dan lembaga desa lainnya di desa dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Desa dan atau BPD untuk rencana penyusunan rancangan Peraturan Desa.⁸³

Tahap selanjutnya yakni penyusunan. Penyusunan rancangan Peraturan Desa dapat diprakarsai oleh Kepala Desa atau BPD. Penyusunan rancangan Peraturan Desa yang diprakarsai oleh Pemerintah Desa, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa terutama kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan. Selain itu, rancangan peraturan desa juga dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapatkan masukan yang nantinya akan digunakan Pemerintah Desa untuk tindak lanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Desa. Rancangan Peraturan Desa yang telah dikonsultasikan kepada masyarakat disampaikan Kepala Desa kepada BPD untuk dibahas dan disepakati bersama.⁸⁴

⁸² Pasal 1 Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedmogan Teknis Peraturan Desa

⁸³ Pasal 5 Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedmogan Teknis Peraturan Desa

⁸⁴ Pasal 6 Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedmogan Teknis Peraturan Desa

Rancangan Peraturan Desa yang disusun dan diusulkan oleh BPD kecuali untuk rancangan Peraturan Desa tentang pembangunan jangka menengah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang rencana kerja Pemerintah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa dan rancangan Peraturan Desa tentang laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APB Desa. Rancangan Peraturan Desa dapat diusulkan oleh anggota BPD kepada pimpinan BPD untuk ditetapkan sebagai rancangan Peraturan Desa usulan BPD.⁸⁵

Tahapan selanjutnya adalah pembahasan. Dalam tahapan ini, BPD mengundang Kepala Desa untuk membahas dan menyepakati rancangan peraturan Desa. Dalam hal terdapat rancangan Peraturan Desa prakarsa Pemerintah Desa dan usulan BPD mengenai hal yang sama untuk dibahas dalam waktu pembahasan yang sama, maka didahulukan rancangan Peraturan Desa usulan BPD sedangkan Rancangan Peraturan Desa usulan Kepala Desa digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.⁸⁶

Rancangan Peraturan Desa yang belum dibahas dapat ditarik kembali oleh pengusul. Rancangan Peraturan Desa yang telah dibahas tidak dapat ditarik kembali kecuali atas kesepakatan bersama antara Pemerintah Desa dan BPD.⁸⁷ Rancangan peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa kepada kepala Desa untuk ditetapkan menjadi peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) Hari terhitung sejak tanggal kesepakatan. Rancangan peraturan Desa tersebut wajib ditetapkan oleh kepala

⁸⁵ Pasal 7 Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedmogan Teknis Peraturan Desa

⁸⁶ Pasal 8 Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedmogan Teknis Peraturan Desa

⁸⁷ Pasal 9 Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedmogan Teknis Peraturan Desa

Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) Hari terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan Desa dari pimpinan Badan Permusyawaratan Desa.⁸⁸

Tahapan selanjutnya yakni tahap Pengundangan. Dalam tahap ini, Rancangan Peraturan Desa yang telah dibubuhi tanda tangan, disampaikan kepada Sekretaris Desa untuk diundangan. Dalam hal Kepala Desa tidak menandatangani Rancangan Peraturan Desa tersebut, Rancangan Peraturan Desa tersebut wajib diundangan dalam Lembaran Desa dan sah menjadi Peraturan Desa.⁸⁹ Dalam tahapan setelahnya yaitu pengundangan, Sekretaris Desa mengundang peraturan desa dalam lembaran desa. Peraturan Desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangan.⁹⁰

Yang terakhir adalah tahap Penyebarluasan. Penyebarluasan dilakukan oleh Pemerintah Desa dan BPD sejak penetapan rencana penyusunan rancangan Peraturan Desa, penyusunan Rancangan Peraturan Desa, pembahasan Rancangan Peraturan Desa, hingga Pengundangan Peraturan Desa. Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.⁹¹

Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan di Desa dan Keputusan Kepala Desa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang tentang Pembentukan

⁸⁸ Pasal 10 Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa

⁸⁹ Pasal 11 Permendagri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa

⁹⁰ Pasal 12 Permendagri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa

⁹¹ Pasal 13 Permendagri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa

Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan teknis lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan peraturan di desa diatur dalam Peraturan Bupati/Walikota.⁹²

C. Kedudukan Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan

Pemerintah Desa sebagai bagian dari badan pemerintahan penyelenggara negara, memiliki kewenangan membentuk Peraturan Desa sebagai sarana untuk menjalankan kewenangannya. Produk Peraturan Desa yang lahir sejatinya diharapkan mampu mengakomodir kebutuhan antara pemerintahan desa dan masyarakat desa.

Peraturan Desa sebagai norma hukum tentunya tidak bisa dilepaskan dari sistem perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Sebagaimana diketahui pengaturan tentang muatan materi tersebut terkandung dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU tersebut, ditegaskan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang terdiri atas: a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan ini Peraturan Desa tidak termasuk dalam Peraturan Perundang-undangan.

Perlu diketahui bahwa dalam UU No. 10 Tahun 2004 yang merupakan ketentuan yang mengatur Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁹² Lihat Pasal 32 Permendagri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa.

sebelumnya, Pasal 7 ayat (1) jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, nomenklatur peraturan desa masih diakui dan telah masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada jenjang paling rendah.

Kembali dalam UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan terdapat 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.⁹³ Akan tetapi dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Terkait yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” dapat dilihat dalam penjelasan pasal 8 ayat (2) adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Lebih lanjut 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.

⁹³Lihat Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 209 menyebutkan bahwa badan permusyawaratan desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.⁹⁴ Selanjutnya, dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa menyatakan bahwa kepala desa berwenang mengajukan rancangan peraturan desa,⁹⁵ menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama badan perwakilan desa,⁹⁶ badan perwakilan desa berwenang untuk mengusulkana rancangan peraturan desa,⁹⁷ dan membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa.⁹⁸ 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

Apabila persoalan status hukum Peraturan Desa ingin dikaji dari Perspektif UU No. 12 Tahun 2011, maka dapat dipergunakan asas *lex specialis derogate legi generalis*. Dalam arti, keberadaan Peraturan Desa diatur secara tegas dalam UU No. 32 Tahun 2004 (*lex specialis*), sedangkan UU No. 12 Tahun 2011 mengatur tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*lex generalis*). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa status hukum Peraturan Desa mengikat secara yuridis karena mendapatkan atribusi kewenangan dari UU No. 32 Tahun 2004. UU No. 12 Tahun 2011 meskipun tidak lagi mencantumkan Peraturan Desa ke dalam jenjang Hierarki Peraturan Perundang-undangan, tetapi tetap

⁹⁴ Lihat Pasal 209 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁹⁵ Lihat Pasal 11 ayat (2) huruf b Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa

⁹⁶ Lihat Pasal 11 ayat (2) huruf c Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa

⁹⁷ Lihat Pasal 37 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa

⁹⁸ Lihat Pasal 35 huruf a Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa

mengakui keberadaan Peraturan Desa sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, yang menyatakan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁹⁹

Keberadaan Peraturan Desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi bahan perdebatan yang menarik di DPR ketika merumuskan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang akan menggantikan UU No. 10 Tahun 2004 atau yang sekarang kita kenal dengan UU No. 12 Tahun 2011. Di dalam Rapat Dengar Pendapat Umum di DPR tanggal 26 Januari 2011, menarik untuk dicermati pendapat sejumlah ahli hukum tata negara yang diundang oleh Panitia Khusus DPR. Menurut M. Laica Marzuki, yang memberikan jawaban atas tanggapan dari berbagai fraksi, pertama-tama penanggap dari Partai Golkar.

“...Pertama, Prolegnas perlu mengakomodir aturan desa dalam RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tatkala Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengakui pemerintahan desa sebagai bagian pemerintahan yang dibentuk pemerintahan daerah kabupaten/kota maka perlu kiranya diatur pula semacam aturan desa. Pasal 209 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menegaskan Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Badan Permusyawaratan Desa pada hakikatnya merupakan badan perwakilan desa, bagian kelembagaan legislasi desa yang mencakupi jenis, hierarki dan muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur pada Pasal 7 ayat (1) RUU.

Begini, Pak, mengenai Perdes, mengenai peraturan desa, tatkala, Perdes itu diatur dalam RUU maka terjadi dua hal, Pak, pertama-tama akibatnya terjadi

⁹⁹ Nimatul Huda, *Hukum Pemerintahan... Op. Cit*, Hlm. 226-267

suatu yang namanya *botsing regeling*, suatu tabrakan peraturan perundang-undangan sebagaimana dinyatakan oleh ... Ahli Peraturan Perundang-undangan di negeri Belanda. Kenapa? Manakala Perdes itu tidak diatur, tidak dicantumkan di dalam RUU pertama-tama terjadi tabrakan peraturan perundang-undangan, artinya tabrakan antara, contoh ini, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dengan Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sendiri, dan ini tidak boleh, Pak, tidak boleh terjadi suatu *botsing regeling*.

Yang kedua, yang lebih gawat lagi, Pak, dan saya sangat mengkhawatirkannya tatkala pemerintahan desa diakui di dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 kemudian tidak diatur. Pak, dia punya pengaturan di dalam RUU maka berarti kita telah membangun suatu *norm less government*, suatu pemerintahan yang tidak mempunyai norma dan ini ngeri, Pak. Ngeri kalau ini terjadi. Tolong tatkala saya bakal meninggalkan ruangan ini tolong diperhatikan itu, Pak. Jadi bagi saya Perdes itu perlu diatur di dalam RUU baik menyangkut kelurahan maupun pemerintah desa, satu, Pak, ini.”¹⁰⁰

Mendasarkan pada prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, maka RUU ini menetapkan beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang berbasiskan structural yang menjadi prinsip utama dalam sistem norma Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hierarki struktural menggambarkan hierarki susunan lembaga-lembaga negara/pemerintah yang berwenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun pada sisi lain, RUU ini juga mengakui hierarki fungsional artinya berdasarakan kewenangan delegasi, suatu undang-undang dapat menentukan pengaturan lebih lanjut materi tertentu dengan peraturan perundang-undangan yang tidak terdapat dalam hierarki struktural.¹⁰¹

Dalam hal ini, peraturan desa sebagaimana diakui keberadaanya secara eksplisit dalam bentuk “suatu peraturan yang ditetapkan kepala desa” sebagaimana disebutkan dalam pasal Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12

¹⁰⁰ Risalah Rapat Panitia Khusus DPR RUU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Rabu, 26 Januari 2011. Dalam Nimatul Huda, *Hukum Pemerintahan... Ibid.* Hlm. 267-268.

¹⁰¹ *Ibid.*

Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diakui dalam peraturan perundang-undangan berdasarkan hierarki fungsional.

3. Tinjauan Umum tentang Pengawasan Peraturan Perundang-undangan

A. Pengawasan Peraturan Perundang-undangan secara Umum

Negara Indonesia mengenal adanya tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan yang distratifikasikan secara bertingkat dan berjenjang. Tata urutan yang dimaksud menenjukan kedudukan sekaligus kekuatan keberlakuan (daya ikat secara hukum) dari tiap-tiap produk hukum yang bersangkutan dimana produk yang lebih rendah tingkatannya, materi pembentukannya tidak boleh kontra-produktif dengan produk hukum yang statusnya lebih tinggi di atasnya.¹⁰² Hal ini juga sejalan dengan salah satu prinsip yang penting untuk diperhatikan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.¹⁰³ Maka dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keselerasan atau harmoni agar norma-norma hukum tidak saling bertubrukan.

Pengawasan terhadap produk hukum merupakan salahsatu tindakan penyelenggara negara dalam rangka penyelerasan norma hukum dalam suatu

¹⁰² King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm 79

¹⁰³ Lihat dalam Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 133

sistem peraturan perundang-undangan. Pengawasan dapat diartikan sebagai suatu tindakan untuk mencegah agar suatu perbuatan/keputusan organisasi/pejabat pemerintah tidak merugikan masyarakat dan bertentangan dengan aturan yang ada. Pengawasan ini, sangat diperlukan agar perbuatan pejabat publik (pejabat pemerintah) benar-benar sesuai dengan kebutuhan, kemanfaatan, dan sesuai dengan hukum yang berlaku, sehingga bisa mengurangi tindakan otoriter dan penyalahgunaan wewenang dari pejabat pemerintah.¹⁰⁴

Menurut Bagir Manan, pengawasan sama halnya dengan pengendalian sebagai suatu kontrol yang lazimnya disebut fungsi kontrol, ataupun hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).¹⁰⁵ Tujuan utama dilakukannya pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah menurut Paulus Effendie Lotulung adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif. Dalam praktek, adanya control itu sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas

¹⁰⁴Gusti Partana Mandala, *Wewenang DPR Dalam Penetapan dan Pengawasan APBN Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Tesis, Pascasarjana Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2011, hlm. 32-33. Dikutip dalam http://www.pps.unud.ac.id/thesis/pdf_thesis/unud-176-891703856-cover.pdf pada tanggal 18 Desember 2017.

¹⁰⁵ Lihat dalam Bagir Manan, "Peningkatan Fungsi Kontrol Terhadap Lembaga Legislator Eksekutif dan Yudikatif", Makalah pada *Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro*, Cipanas-Cianjur, 26 Juli 2010, Hlm. 1-2. Dalam Nimatul Huda, *Problematisa Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 50

pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Disinilah letak inti atau hakikat dari suatu pengawasan.¹⁰⁶

Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, dapat dibedakan dalam 2 jenis kontrol, yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Dikatakan sebagai kontrol *a-priori* adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah atau pun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsure preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan.¹⁰⁷

Kontrol *a-posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.¹⁰⁸

Ditinjau dari konteks otonomi, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*). Apabila “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu

¹⁰⁶ Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Edisi Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung 1993, hlm. Xv Dalam Nimatul Huda. *Problematika Pembatalan... Ibid*, Hlm. 54

¹⁰⁷ *Ibid.* Hlm. 54-55

¹⁰⁸ *Ibid.*

sisi dari desentralisasi tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.¹⁰⁹ Secara umum, dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintahan dari tingkat Provinsi, Kabupaten maupun Desa termasuk Peraturan Desa, merupakan akibat mutlak dari adanya negara kesatuan.¹¹⁰

Pada sisi lain, terdapat pendapat yang mengatakan, sistem pengawasan terhadap pemerintah dalam konteks pengawasan masih tetap relevan, alasannya: *pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan dan penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya.¹¹¹

Kedua, tolak ukurannya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum materiil maupun formal (*rechtmatigheid*) serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*). *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan.

¹⁰⁹ Sir William O. Hart – J.F. Garner, *Introduction To The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973, Hlm. 297. Dikutip kembali oleh Bagir Manan dalam Hubungan...., *Op. Cit.*, Hlm. 181 Dalam Nimatul Huda *Ibid.*. Hlm. 50

¹¹⁰ Lihat Irawan Sujito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990. Hlm. 29 dalam Nimatul Huda. *Ibid.* Hlm. 51

¹¹¹ SF. Marbun, *Peradilan Adminstrasi Negara dan Upaya Adminstratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997. Hal. 12

Keempat, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan. *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.¹¹²

Pengawasan adalah sebagian dari kewenangan pemerintahan secara menyeluruh, karena pada tingkat terakhir Pemerintah Pusat-lah yang harus bertanggung jawab mengenai seluruh penyelenggaraan pemerintahan Negara dan Daerah.¹¹³ Termasuk dalam hal ini pengawasan terhadap segala keputusan dan peraturan-peraturan di tingkatan desa oleh pejabat di tingkat yang lebih tinggi. Dalam konteks desa, pengawasan peraturan desa dimaksudkan untuk mencegah atau membatalkan peraturan desa yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Ada dua jenis pengawasan terhadap satuan pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).¹¹⁴

¹¹² Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004 Hlm 24

¹¹³ Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983 Hlm. 11

¹¹⁴ Bagir Manan dikutip Dalam Nimatul Huda, *Problematika...Op.Cit.* Hlm.57

Pengawasan preventif itu berbentuk member pengesahan atau tidak member (menolak) pengesahan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah keputusan Daerah ditetapkan, tetapi sebelum keputusan itu mulai berlaku. Dengan lain perkataan, suatu keputusan dalam arti luas, termasuk juga Peraturan Daerah (juga Peraturan Desa), yang dikenakan pengawasan preventif hanya dapat mulai berlu, apabila keputusan itu telah lebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan. Bagi Peraturan Daerah, pengawasan preventif terhadap Peraturan Daerah tertentu, dilakukan sesudah peraturan-peraturan itu ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi sebelum Peraturan Daerah itu diundangkan.¹¹⁵

Pengawasan preventif hanya dilakukan terhadap Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, yang berisi atau yang mengatur materi-materi tertentu. Yang diletakkan dibawah pengawasan preventif itu pada umumnya materi-materi yang dianggap penting, yang menyangkut kepentingan-kepentinganbesa terutama bagi daerah dan penduduknya, sehingga dengan meletakkannya di bawah pengawasan preventif itu diharapkan sudah dapat ditutup sebelumnya, kemungkinan timbulnya kerugian atau hal-hal yang tidak diinginkan bagi Daerah tersebut.¹¹⁶

Dalam pengawasan preventif alasan-alasan yang dapat dipakai oleh pejabat yang berwenang tidak disebutkan secara jelas, sehingga seorang pejabat dapat misalnya tidak memberi pengesahan berdasarkan alasan lain daripada alasan

¹¹⁵ Irawan Soejito, *Pengawasan...*, *Op.Cit*, Hlm. 12

¹¹⁶ *Ibid.* Hlm. 12-13

adanya pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum. Di dalam praktek tidaklah mudah untuk menemukan alasan yang demikian itu. Pejabat yang berwenang mengesahkan atau tidak member pengesahan itu biasanya juga hanya meninjau apakah keputusan itu bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau tidak.

Sementara, pengawasan represif itu berujud: (a) mempertanggungkan berlakunya suatu Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah; (b) membatalkan suatu Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah. Berbeda dengan pengawasan preventif yang hanya dapat dilakukan terhadap Peraturan Daerah / Keputusan Kepala Daerah Tertentu, yang disebut dalam UU atau PP, pengawasan represif dapat dijalankan terhadap semua Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah apabila Peraturan / Keputusan itu dianggap bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Peraturan Daerah adalah UU, PP, dan Peraturan Daerah dari Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.¹¹⁷ Begitu pula dengan Peraturan Desa, peraturan yang lebih tinggi termasuk dalam hal ini Peraturan Daerah setingkat Kabupaten.

Norma hukum terbagi dalam tiga jenis yaitu: keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administrasi (*beschikking*), keputusan normatif yang berisi dan

¹¹⁷ Irawan Soejito. *Pengawasan...*, *Op.cit.* Hlm. 52

bersifat penghakiman (*judgement*).¹¹⁸ Secara khusus, pengawasan produk hukum terkhusus terhadap keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan, yaitu peraturan disebut dengan mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*).¹¹⁹ Dalam istilah lain, pengawasan tersebut disebut dengan pengujian peraturan perundang-undangan, sedangkan wewenang pengujian peraturan perundang-undangan disebut dengan hak untuk menguji (*toetsingsrecht*).¹²⁰

Legal norm control mechanism menurut Jimly Asshidiqie kemudian dibagi kedalam 3 (tiga) golongan, yaitu:¹²¹ *pertama*, kontrol terhadap norma hukum melalui pengawasan atau pengendalian politik (*legislative control/legislative review*); *kedua*; pengawasan atau pengendalian administratif (*administrative control/executive review*); *ketiga*: pengawasan secara hukum atau kontrol hukum (*judicial control/judicial review*).

Legislative review dan *Excecutive review* adalah sistem pengawasan internal dapat dilakukan secara internal, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pembentuk produk hukum dan juga pengawasan oleh lembaga eksekutif, yang dikenal dengan istilah *executive review*. Dalam khasanah sistem pengawasan peraturan daerah juga dijumpai model *executive preview*, yakni model pengawasan yang dilakukan oleh pejabat administrasi di atasnya, sebelum peraturan tersebut ditetapkan. Pengawasan suatu produk hukum yang dilakukan

¹¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Sekretariat, Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 1. Dalam Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 23.

¹¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011., hlm. 6.

¹²⁰ Ni'matul Huda, *Dinamika....., Op.Cit.*, hlm. 25.

¹²¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal....., Op.Cit.*, hlm. 5.

oleh lembaga kekuasaan kehakiman atau pengadilan disebut dengan *judicial control/judicial review*.

Pengujian peraturan perundang-undangan jika dipandang berdasarkan waktu pengujian, dibagi menjadi dua istilah yaitu review dan preview. Review berarti memandang, menilai, atau menguji kembali, yang berasal dari kata re dan veiw. Sedangkan pre dan view atau preview adalah kegiatan memandang sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu. Dalam hubungannya dengan objek undang-undang, dapat dikatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan belum resmi atau memiliki kekuatan hukum mengikat secara umum, dan saat ketika peraturan perundang-undangan itu sudah resmi menjadi peraturan perundang-undangan, adalah dua keadaan yang berbeda. Jika peraturan perundang-undangan itu sudah sah sebagai peraturan perundang-undangan, maka pengujian dapat disebut sebagai review. Akan tetapi, jika statusnya masih sebagai rancangan peraturan perundang-undangan dan belum diundangkan secara resmi sebagai peraturan perundang-undangan, maka pengujiannya tidak dapat disebut sebagai review, melainkan preview.

B. Pengawasan terhadap Peraturan Desa

Peraturan Desa (Perdes), merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang relative baru, dalam kenyataan dilapangan belum begitu populer dibandingkan dengan bentuk peraturan perundang-undangan yang lain. Karena masih relative baru dalam praktek-praktek penyelenggaraan pemerintahan di

tingkat desa, seringkali Perdes ini diabaikan. Bahkan masih banyak dari pemerintah dan bahkan masyarakat mengabaikan Perdes ini sebagai dasar penyelenggara urusan pemerintahan di tingkat desa.¹²²

Kenyataan seperti itu berdampak pada kurangnya perhatian pemerintahan desa dalam proses penyusunan sampai pada implementasi suatu peraturan desa. Banyak pemerintahan desa yang bersikap tidak peduli terhadap peraturan desa, sehingga seringkali peraturan desa disusun secara sembarangan. Perdes merupakan instrument dalam pelaksanaan otonomi desa untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan desa serta “fasilitas” pendukungnya. Namun dalam perkembangan praktik otonomi daerah, persoalan demi persoalan muncul berkenaan dengan penetapan dan pelaksanaan perda maupun perdes ini, sampai kemudian Pemerintah (pusat) “kewalahan” untuk melaksanakan pengawasan sampai pembatalannya. Peraturan desa yang untuk, karena dihasilkan dari sebuah proses yang didominasi kepentingan politik lokal.¹²³

Sejatinya peraturan desa bermasalah hendaknya dihindari karena bisa menghambat pembangunan atau investasi ke desa. Dampak negative dari “Perdes Bermasalah” dapat berimplikasi pada menurunnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah desa, kemandirian dan demokratisasi di desa, serta dapat menurunkan minat para pengusaha atau investor yang hendak menanamkan modalnya ke desa.¹²⁴

¹²² Moh. Fadli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi. *Pembentukan... Op.Cit*, Hlm.182

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

Ada beberapa indikator peraturan desa bermasalah, paling tidak ada empat indikator atau tolak ukur penting Perdes Bermasalah¹²⁵:

1. Perspektif *hukum (legislative drafting)*
 - a) Perdes tersebut telah melanggar kaidah pembentukannya seperti melanggar prinsip-prinsip pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik.
 - b) Perdes tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
 - c) Perdes tersebut melanggar kepentingan umum, dan juga karena ada disharmonisasi antara Perdes dengan Keputusan Kepala Desa
 - d) Karena ada keterlambatan pemerintah kabupaten dalam menyediakan payung hukum bagi desa, misalnya ketentuan di bidang pelayanan publik.
 - e) Selain dari itu terdapat peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral yang tumpang tindih dengan UU otonomi dan peraturan pelaksanaan yang telah terbit.
2. Perspektif *sosio-politik*
 - a) Pada saat proses pembuatan Perdes oleh Kepala Desa bersama BPD, tidak melibatkan partisipasi masyarakat secara cukup, maka tidak heran jika belakangan ini banyak terjadi gejolak atau konflik antara BPD dengan Aparat Desa di Jawa Timur, seperti kasus yang terjadi di Lumajang, Kediri, Jombang, dll
3. Perspektif *ekonomi dan/ atau*
 - a) Adanya hambatan perdagangan terhadap arus keluar masuk barang dari satu daerah ke daerah lain baik dengan mekanisme tarif maupun non tariff.
 - b) Adanya monopoli dengan perlakuan diskriminatif terhadap pelaku usaha lainnya
 - c) Pungutan berganda terhadap pajak pusat seperti PPN, PBB, dll dengan pajak daerah.
 - d) Pungutan liar dalam bentuk sumbangan yang dipaksakan dengan penerapan sanksi
 - e) Retribusi yang tidak member manfaat langsung terhadap pembayaran retribusi.
4. Perspektif *investasi*.
 - a) Secara preventif suatu Perdes tersebut dapat dikategorikan menghambat ataupun mendorong iklim investasi dapat dilihat melalui proses pembuatan Perdesnya. Artinya sejauhmana pembuat Perdes (dalam hal ini BPD bersama Kepala Desa) telah memperhatikan substansi/materi yang akan diaturitu terkait dengan masalah investasi. Jika betul Raperdes tersebut terkait dengan masalah investasi, tentu pengaturannya tidak boleh mengesampingkan “prinsip-prinsip dasar ekonomi”. Kemudian pada saat proses pembuatan Perdes, sejauhmana para pebisnis dan pihak yang terkait telah dilibatkan mulai dari tahap

¹²⁵ *Ibid.* Hlm. 183-184

- perencanaan, perancangan, pembahasan, sampai pada prses pengundangan dari Raperdes menjadi Perdes.
- b) *Kedua*, secara represif dapat dilihat dan dievaluasi pada saat implementasinya.

Dari klasifikasi diatas dapat ditarik kesimpulan setidaknya terdapat 2 aspek dalam hal yang menyebabkan suatu perdes bermasalah. *Pertama* aspek formil, yakni hal ihwal yang berkaitan dengan prosedur, tata cara maupun asas yang tidak sesuai dengan kaidah pembentukan peraturan yang baik. *Kedua*, aspek materiil, yang berkaitan dengan muatan materi yang terkandung dalam suatu perdes bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam Undang-undang No. 6 Tahun 2014 (UU Desa) tidak diatur adanya *judicial review*. Dalam pembentukan UU tersebut terdapat permasalahan yang memasukkan peraturan desa sebagai peraturan perundang-undangan yang bisa diuji ke Mahkamah Agung. Menurut Jimly Asshiddiqie (2006: 105-106), jika Peraturan Desa menjadi obyek *judicial review* di Mahkamah Agung, maka tak mungkin bagi MA menjalankan tugasnya dengan baik, karena jumlah desa mencapai ratusan ribu. “Sikap pembentuk UU No. 10 Tahun 2004 memasukkan Peraturan Desa dalam tata urutan perundang-undangan ‘sudah sangat berlebihan’. Menurut Jimly, harus ada jalan keluar agar beban perkara di MA tidak menumpuk. Ia mengusulkan *executive preview*, atau kontrol oleh lembaga atasan.¹²⁶ Sehingga dalam Undang-undang No. 6 Tahun 2014 hanya dikenal 3 (tiga) model pengawasan *legislative control (political review)*, model Pengawasan

¹²⁶ Dikutip dalam http://kedesa.id/id_ID/wiki/penyelenggaraan-pemerintahan-desa-dan-peraturan-desa/peraturan-desa/eksistensi-peraturan-desa/ pada tanggal 19 Desember 2017.

Preventif atau dikenal dengan *Excecutive Preview* dan model Pengawasan Represif atau dikenal dengan *Excecutive Review*.

Dalam hal model pengawasan *Political review*, peraturan desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat Desa setempat mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat Desa. Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa.¹²⁷ Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa. Jenis peraturan yang ada di Desa, selain Peraturan Desa adalah Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa.¹²⁸

Excecutive Preview ditinjau dari asal-usulnya, merupakan Keseluruhan model pengawasan tersebut kewenangannya diberikan kepada Bupati/Walikota.¹²⁹ Hal itu ditegaskan kembali sebagaimana disebutkan dalam Pasal 115 huruf e, bahwa

¹²⁷ Di lingkungan kelurahan di kota-kota, lembaga yang serupa dengan Badan Perwakilan Desa adalah Dewan Kelurahan. Keduanya, tidak ubahnya bagaikan lembaga perwakilan rakyat desa. Bandingkan dengan Suhartono, dkk, *Politik Lokal: Parlemen Desa Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001. Lihat juga Priyono Tjiptoheriyanto dan Yumiko, *Demokrasi di Pedesaan Jawa*, Sinar Harapan dan LPFE-UI, Jakarta, 1993.

¹²⁸ Dikutip dalam [//www.jimly.com/makalah/namafile/176/KONSTITUSI_MASYARAKAT_DESA.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/176/KONSTITUSI_MASYARAKAT_DESA.pdf) pada tanggal 19 Desember 2017.

¹²⁹ Lihat Pasal 69 Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

pemerintah kabupaten/kota berwenang mengevaluasi dan melakukan pengawasan terhadap peraturan desa.¹³⁰

Lebih lanjut, model pengawasan *Excecutive Preview* dalam nomenklatur pengawasan peraturan desa disebut dengan Evaluasi. Evaluasi yakni tahap pengawasan yang dilakukan Bupati/Walikota terkhusus mengenai rancangan peraturan desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa), pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintah desa sebelum peraturan desa tersebut ditetapkan.¹³¹

Peraturan desa tersebut disampaikan kepada bupati/walikota melalui camat atau sebutan lain paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi.¹³² Bupati/Walikota dapat membentuk tim evaluasi rancangan peraturan desa.¹³³

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.¹³⁴

¹³⁰Lihat Pasal 115 huruf e Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹³¹Lihat Pasal 69 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹³²Lihat Pasal 14 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa.

¹³³Lihat Pasal 18 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa.

¹³⁴Lihat Pasal 69 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Model pengawasan *Executive Review* dalam nomenklatur pengawasan Peraturan Desa disebut dengan Klarifikasi. Klarifikasi yakni tahapan pembinaan dan pengawasan oleh Bupati terhadap peraturan desa yang telah diundangkan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diundangkan.¹³⁵ Upaya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota diwujudkan dalam bentuk pembatalan oleh bupati/walikota ketika suatu peraturan desa dan peraturan kepala desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³⁶

Prosedur pembatalan peraturan desa yang diatur dalam ketentuan yang ada yakni 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.¹³⁷ 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

¹³⁵ Lihat Pasal 84 ayat (4) PP No. 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹³⁶ Lihat Pasal 87 PP No. 43 Tahun 2014 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹³⁷ Lihat Pasal 19 Permendagri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Peraturan Di Desa.

tinggi bupati/walikota membatalkan peraturan desa tersebut dengan keputusan bupati/walikota.¹³⁸

¹³⁸Lihat Pasal 20 Permendagri No. 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Peraturan Teknis Di Desa.

BAB III

PELAKSANAAN EVALUASI PERATURAN DESA OLEH BUPATI DI KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2017

A. Pengaturan Evaluasi Peraturan Desa di Kabupaten Sleman

Pemerintah desa sebagai organisasi pemerintahan struktural otonom memiliki wewenang untuk mengatur keperluannya sendiri berdasarkan Undang-undang No. 6 Tahun 2014 beserta turunannya. Namun, sejatinya tetaplah mesti memperhatikan asas keterpaduan dengan peraturan di atasnya. Sehingga, diperlukan suatu pengawasan dari pemerintah kabupaten agar peraturan desa dengan peraturan di atasnya tidak menimbulkan benturan norma-norma hukum yang menimbulkan ketidakpastian hukum.

Skema yang diterapkan untuk melaksanakan pengawasan peraturan desa adalah Evaluasi. Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Peraturan Desa untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³⁹

Pengaturan tentang materi peraturan desa yang harus dievaluasi dapat ditemukan di Undang-undang No. 6 Tahun 2014. Dalam pasal 69 ayat 4, disebutkan mengenai muatan Raperdes yang harus mendapatkan evaluasi yakni tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa.

¹³⁹ Lihat Pasal 1 ayat 10 Permendagri No. 111 tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa

Adapun, ketentuan teknis yang mengatur tentang Pedoman teknis Pembentukan Peraturan di Desa dapat dilihat di Peraturan Dalam Negeri No. 111 tahun 2014. Lebih lanjut, ketentuan teknis lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan peraturan di desa diatur dalam Peraturan Bupati/Walikota.¹⁴⁰

Di Kabupaten Sleman ketentuan yang mengatur mengenai pembentukan peraturan desa dapat dibagi menjadi dua dari segi aspeknya, yakni aspek formil dan aspek materiil. Aspek formil/procedural berhubungan dengan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlangsung dalam suatu negara tertentu. Aspek materiil/substansial berkenaan dengan masalah pengolahan isi dalam suatu perundang-undangan.

A. 1. Aspek Formil

Ketentuan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan di desa diatur dalam Peraturan Bupati No. 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Di Desa. Di dalam ketentuan tersebut, ditegaskan kembali mengenai tata cara pembuatan peraturan desa di kabupaten Sleman. Hal tersebut terlihat dalam pasal 22 yang menyebutkan bahwa:

9. Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa, pungutan desa, tata ruang desa, dan organisasi Pemerintah Desa yang telah dibahas dan disepakati oleh Kepala Desa dan BPD, disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi.
10. Pelaksanaan evaluasi rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat didelegasikan kepada Camat.

¹⁴⁰ Lihat Pasal 32 ayat 2 Permendagri No. 111 tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa

11. Dalam hal Bupati tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu, Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.
12. Hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diserahkan Bupati paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan Peraturan tersebut oleh Bupati.
13. Dalam hal Bupati telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Kepala Desa wajib memperbaikinya.
14. Kepala Desa memperbaiki rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.
15. Kepala Desa dapat mengundang BPD untuk memperbaiki rancangan Peraturan Desa yang telah dievaluasi Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (6).
16. Setelah rancangan Peraturan Desa diperbaiki sesuai dengan evaluasi Bupati ditetapkan menjadi Peraturan Desa.

A. 2. Aspek Materiil

Berdasarkan substansi atau isi dalam suatu rancangan peraturan desa yang harus dievaluasi beberapa sudah terdapat ketentuannya melalui Peraturan Bupati. Ketentuan tentang Anggaran Pendapatan Belanja Desa diatur dalam Perbup No. 9 tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Desa. Ketentuan tentang pungutan desa diatur dalam Peraturan Bupati No. 10 tahun 2017 tentang Pungutan Desa. Ketentuan tentang Organisasi Pemerintahan Desa diatur dalam Perbup. No. 46 Tahun 2016 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa. Untuk Ketentuan tentang Tata Ruang, penulis belum mendapatkan Peraturan yang secara rinci mengatur materi tersebut.

B. Pelaksanaan Evaluasi Peraturan Desa di Kabupaten Sleman tahun 2017

Untuk memudahkan penyampaian, penulis akan memaparkan hasil penelitian dengan klasifikasi pembahasan per muatan materi suatu rancangan peraturan desa yang dapat dievaluasi oleh Bupati. Yakni tentang APBDes, Pungutan Desa, Organisasi Pemerintahan Desa, dan Tata Ruang. Dalam setiap pembahasan per muatan materi, selanjutnya akan dilihat dari 3 segi, yakni segi Kelembagaan, segi Prosedur, dan Segi Isi.

Pembahasan dari segi kelembagaan menyangkut soal institusi mana yang melakukan evaluasi atas rancangan peraturan desa di Kabupaten Sleman. Pembahasan dari segi Prosedur berkaitan dengan bagaimana proses dan alur suatu rancangan peraturan desa dievaluasi oleh Bupati. Pembahasan dari segi isi berhubungan dengan bagaimana hasil dan kecenderungan raperdes yang telah dievaluasi selama tahun 2017.

B. 1. Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

a. Kelembagaan

Sesuai dengan Undang-undang No. 6 tahun 2014, kewenangan evaluasi suatu rancangan peraturan desa ada pada Bupati¹⁴¹. Namun, secara teknis Bupati sebagai kepala daerah sekaligus kepala pemerintahan dapat mendistribusikan kewenangannya ke jajaran pemerintahan kabupaten yang dikepalainya.¹⁴² Termasuk dalam pendistribusian kewenangan untuk mengevaluasi suatu rancangan peraturan desa.

¹⁴¹ Lihat Pasal 69 ayat 4 Undang-undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa

¹⁴² Lihat UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Sesuai dengan Perda Sleman No. 6 Tahun 2011 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman, Bupati membentuk susunan perangkat daerah sebagai unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.¹⁴³ Maka kemudian terbit Peraturan Bupati Sleman No. 83 tahun 2016 tentang SOTK Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD). Perbup ini melahirkan Dinas PMD yang mempunyai tugas membantu Bupati melaksanakan urusan pemerintahan dan tugas pembantuan dibidang pemberdayaan masyarakat dan desa.¹⁴⁴ Salah fungsinya yakni evaluasi rancangan peraturan desa yang kemudian didistribusikan ke bagian-bagian yang ada dalam dinas tersebut.

Kewenangan evaluasi raperdes tentang APBDes diberikan ke Kecamatan sesuai dengan Peraturan Bupati Sleman No. 9 tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Namun dalam penetapannya tetap berada di Bidang Administrasi, Keuangan dan Aset Desa, seksi Keuangan Desa. Sesuai tugasnya, seksi keuangan memiliki fungsi pembinaan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.¹⁴⁵

b. Prosedur

¹⁴³ Lihat Pasal 1 ayat 6 Perda Sleman No. 11 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Pemerintah Kabupaten Sleman

¹⁴⁴ Lihat Pasal 2 ayat 3 Perbup Sleman No.83 tahun 2016 tentang SOTK Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.

¹⁴⁵ Lihat Pasal 21 Perbup Sleman No. 83 tahun 2016 tentang SOTK Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.

Kepala Desa menyampaikan rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa yang telah disepakati bersama kepada Camat paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati bersama untuk dilakukan evaluasi. Kemudian Camat menetapkan hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak diterimanya rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa. Dalam hal Camat tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu yang ditentukan, Kepala desa menetapkan rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa menjadi Peraturan Desa.

Dalam hal Camat menyatakan hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Kepala Desa melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. Penetapan hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa ditetapkan dengan Keputusan Camat.¹⁴⁶

c. Prosedur Pembatalan

Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Kepala Desa dan Kepala Desa tetap menetapkan Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa menjadi Peraturan Desa, Camat kemudian akan menyampaikan usulan pembatalan Peraturan Desa kepada Bupati. Berdasarkan usulan pembatalan tersebut, Bupati membatalkan Peraturan Desa tentang APBDesa tersebut dan sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBDesa tahun anggaran sebelumnya.

¹⁴⁶ Lihat Pasal 23 Perbup Sleman No. 9 tahun 2015 tentang APBDes

Pembatalan Peraturan Desa tentang APBDesa ditetapkan dengan Keputusan Bupati. Jika Peraturan Desa sudah dibatalkan, Kepala Desa hanya dapat melakukan pengeluaran terhadap operasional penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala Desa paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah pembatalan menghentikan pelaksanaan Peraturan Desa dan selanjutnya Kepala Desa dan BPD mencabut Peraturan Desa.

d. Isi

Berdasarkan penuturan Agung Hendarto¹⁴⁷, Tidak ada peraturan desa yang dibatalkan pada tahun 2017. Terdapat 86 APBDes yang dievaluasi dan ditetapkan Bupati pada 2017. Dasar hukum yang digunakan untuk melakukan evaluasi dari aspek legal drafting adalah UU. No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perbup. No. 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan di Desa. Dari aspek substansi, menggunakan Perbup Sleman No. 9 tahun 2015 tentang APBDes.

B. 2. Tentang Pungutan

a. Kelembagaan

Kewenangan evaluasi raperdes tentang Pungutan diberikan kepada Bidang Administrasi, Keuangan dan Aset Desa, seksi Aset Desa. Sesuai tugasnya, seksi aset memiliki fungsi pembinaan penyusunan perencanaan kebutuhan, pengadaan, pemanfaatan, penatausahaan, pengendalian dan penghapusan aset desa.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Narasumber adalah Kepala Seksi Keuangan Dinas PMD Sleman, keterangan tersebut berdasarkan pada wawancara yang dilakukan pada tanggal 6 Maret 2018 di dinas PMD Sleman.

¹⁴⁸ Lihat Pasal 23 Perbup Sleman No. 83 tahun 2016 tentang SOTK Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.

b. Prosedur

Kepala Desa menyampaikan rancangan Peraturan Desa tentang pungutan desa kepada dinas PMD sudah mendapatkan kewenangan dari Bupati, melalui Camat paling lambat 3 (tiga) hari setelah disepakati bersama antara Kepala Desa dengan BPD untuk dievaluasi. Sebelumnya, draft raperdes diserahkan ke Bupati yang secara teknis ditangani Bagian Hukum Sekretariat Daerah untuk dievaluasi. Kemudian hasil rancangan Peraturan Desa disampaikan kepada Kepala Desa paling lambat 20 (dua puluh) hari sejak tanggal diterimanya rancangan Peraturan Desa.

Dalam hal Bupati menyatakan hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Kepala Desa melakukan penyempurnaan paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak hasil evaluasi diterima. Berdasarkan evaluasi dari Bupati, Kepala Desa menetapkan rancangan Peraturan Desa menjadi Peraturan Desa dan Sekretaris mengundang dalam lembaran desa.¹⁴⁹

c. Pembatalan Perdes Pungutan

Tidak seperti Perbup No. 9 tahun 2016 tentang APBDes yang telah mengatur mekanisme pembatalannya, dalam Perbup tentang Pungutan Desa ini belum tersedia pengaturannya. Namun begitu, menurut Rohmianto, mengenai suatu raperdes pungutan yang hasil evaluasinya tidak ditindaklanjuti oleh Kepala Desa dan Kepala Desa tetap menetapkan Rancangan Peraturan Desa menjadi Peraturan

¹⁴⁹ Lihat Pasal 9 Perbup No. 10 tahun 2017 tentang Pungutan Desa

Desa, pihaknya lebih mempersiapkan skema preventif. Yakni, mengundang Pemerintah Desa yang mengajukan Raperdes untuk mengoreksi bersama-sama dengan membandingkan draft evaluasi Bupati dengan Raperdes Pemerintah Desa.

d. Isi

Menurut penuturan Rohmianto¹⁵⁰, terdapat 49 Raperdes yang telah dievaluasi oleh Dinas PMD pada tahun 2017. Rata-rata waktu yang diperlukan untuk mengevaluasi per-satu rancangan peraturan desa adalah 30 hari. Dalam tahun tersebut tidak ada Perdes Pungutan yang telah mengalami proses evaluasi yang kemudian dibatalkan. Dasar yang digunakan untuk melakukan evaluasi dari aspek Legal Drafting adalah UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perbup No. 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan di Desa. Dari aspek substansi, Perbup. No. 10 tahun 2017 tentang Pungutan Desa.

B. 3. Tentang Organisasi Pemerintahan Desa

a. Kelembagaan

Kewenangan evaluasi raperdes tentang Organisasi Pemerintahan Desa diberikan kepada Bidang Pemberdayaan Masyarakat, seksi Pengembangan dan kelembagaan desa. Dalam menjalankan tugasnya, seksi Pengembangan dan

¹⁵⁰ Berdasarkan wawancara yang dilakukan pada tanggal 28 Februari 2018 di Kantor Dinas PMD Kabupaten Sleman

kelembagaan desa memiliki fungsi penyusunan dan pembinaan organisasi pemerintah desa.¹⁵¹

b. Prosedur

Secara prosedural hampir sama dengan evaluasi rancangan peraturan desa tentang APBDes. Hanya mengacu Perbup No. 3 tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum di Desa. Sementara untuk pengaturan dalam bentuk pedoman teknis yang mengatur secara spesifik mengenai evaluasi Raperdes tentang Organisasi Pemerintahan Desa di Kabupaten Sleman, berdasarkan penelusuran penulis, belum ada.

c. Isi

Belum ada pengaturan teknis untuk mengevaluasi Rancangan Perdes tentang SOTK Pemerintah Desa.

B. 4. Tentang Tata Ruang

a. Kelembagaan

Mengenai kewenangan raperdes tentang Tata Ruang, berdasarkan pengamatan penulis, meskipun secara normatif dinas PMD diberikan kewenangan untuk mengevaluasi Raperdes, dalam prakteknya memang belum terdapat bidang/seksi yang khusus diberikan kewenangan untuk mengevaluasi raperdes tentang tata ruang. Namun begitu, menurut keterangan Rohmianto, Kepala Seksi

¹⁵¹ Lihat pasal 27 Perbup Sleman No. 83 tahun 2016 tentang SOTK Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.

Aset Dinas PMD¹⁵² kewenangan tersebut berada di Dinas Tata Ruang Kabupaten Sleman.

b. Prosedur

Situasinya sama dengan pengaturan mengenai Raperdes Organisasi Pemerintahan Desa. Hanya mengacu Perbup. No. 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum di Desa. Ketentuan yang mengatur secara spesifik mengenai Tata Ruang Desa berdasarkan penelusuran penulis, belum ada.

c. Isi

Belum pernah ada Raperdes tentang Tata Ruang yang diajukan ke Bupati.

B. 3.5. Berikut tabel hasil penelitian mengenai evaluasi peraturan desa di tahun 2017

No	Materi	Raperdes dievaluasi	Perdes dibatalkan	Rerata Waktu (hari)	Dasar Evaluasi	
					Legal drafting	Substansi
1	APBDes	86	0	30	UU 12 tahun 2011, Perbup No. 3	Perbup Sleman No. 9 tahun 2015

¹⁵² Berdasarkan wawancara yang dilakukan pada tanggal 28 Februari 2018 di Kantor Dinas PMD Kabupaten Sleman

					Tahun 2017	
2	Pungutan Desa	49	0	30	UU 12 tahun 2011, Perbup No. 3 Tahun 2017	Perbup. No. 10 Tahun 2017
3	Organisasi Pemerintahan Desa	-	-	-	UU 12 tahun 2011, Perbup No. 3 Tahun 2017	Perbup No. 46 tahun 2016
4	Tata ruang Desa	-	-	-	-	-

C. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan evaluasi rancangan

Peraturan Desa di Kabupaten Sleman tahun 2017

C. 1. Faktor Penghambat

Faktor penghambat adalah sebab-sebab yang mempengaruhi proses evaluasi suatu raperdes menjadi penghalang sehingga membuatnya menjadi tidak berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku,. Penulis membaginya menjadi 2 jenis faktor. Faktor berdasarkan faktor kemampuan (*capacity*) sumber daya manusia Aparatur Desa dan faktor sistemik.

Faktor kemampuan (*capacity*) sumber daya manusia Aparatur Desa

1. menurut Rohmianto¹⁵³, lemahnya pengetahuan mengenai informasi peraturan perundang-undangan yang terbaru.
2. Lemahnya kemampuan tentang *legal drafting*, contoh kasus dalam hal ini, khususnya dalam Raperdes Pungutan, merujuk pada kekeliruan asas maupun unsur pembuatan suatu peraturan perundang-undangan. Secara spesifik kelemahan ini terdapat pada Sekretaris Desa yang berstatus Non-Pegawai Negeri Sipil (PNS) dikarenakan belum banyak yang memperoleh pelatihan mengenai *legal drafting*. Hal ini dapat dipahami karena model perangkat desa dengan status Non-PNS masih merupakan hal yang baru di Kabupaten Sleman.
3. Masih adanya kelemahan beberapa aparat desa mengenai isi dari suatu aturan perundang-undangan, ia pernah menemui, misalnya, dalam hal pengaturan jenis-jenis pungutan desa yang meskipun di

¹⁵³ Berdasarkan wawancara yang dilakukan pada tanggal 28 Februari 2018 di Kantor Dinas PMD Kabupaten Sleman

Perbup No. 10 tahun 2017 sudah dilimitasi masih tetap ada yang memasukan diluar jenis yang pungutan yang sudah diatur.

4. Lemahnya pemahaman perangkat desa khususnya dalam hal urgensi pembuatan peraturan desa tentang tata ruang.

Faktor sistemik dalam pengawasan peraturan desa

1. Belum adanya peraturan teknis yang mengatur pembagian wewenang Bupati ke desa.
2. Dalam Perbup No. 10 tahun 2017 tentang pungutan desa belum diatur mengenai mekanisme pembatalan peraturan desa.
3. Dalam Perbup. No. 46 tahun 2016 tentang Pedoman SOTK Pemerintahan Desa belum mengatur mengenai evaluasi dan pembatalan peraturan desa.
4. Belum adanya aturan spesifik tentang tata ruang desa termasuk prosedur evaluasi dan pembatalan peraturan desa tentang tata ruang.
5. Proses evaluasi di Pemerintah kabupaten yang seringkali melebihi batas maksimal waktu evaluasi

C. 2. Faktor Pendorong

Faktor pendorong adalah sebab maupun kondisi yang mempengaruhi proses evaluasi raperdes berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Faktor yang bersifat sistemik

1. Prasarana yang menunjang berupa koneksi internet yang dapat diakses di setiap desa di Kabupaten Sleman.
2. Adanya sistem jaringan dokumentasi dan informasi Kabupaten Sleman (SJDI) yang dimanajemen dengan baik. Indikator keberhasilannya yakni pemerintah Kabupaten Sleman mendapatkan penghargaan SJDI terbaik di tahun 2017. Sehingga akan memberikan kemudahan akses bagi perangkat desa untuk mencari peraturan perundang-undangan ditingkat kabupaten yang dibutuhkan dalam menyusun Peraturan desa.
3. Adanya instrumen pelatihan Bimbingan Teknis Legal Drafting bagi perangkat desa yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten. Sekalipun Bimbingan Teknis selama ini mayoritas sasarannya adalah perangkat desa yang berstatus Pegawai Negeri Sipil.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian yang penulis telah jelaskan sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Ketentuan teknis terkait evaluasi rancangan peraturan desa (raperdes) di Kabupaten Sleman pada tahun 2017 sudah ada. Terdapat 2 (dua) aspek yang digunakan sebagai dasar dalam mengevaluasi suatu raperdes, aspek legal drafting dan aspek substansi. Pada aspek legal drafting ketentuan yang berlaku yakni Peraturan Bupati Sleman No. 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan di Desa. Sedangkan, pada aspek substansial, belum semua muatan materi suatu raperdes yang harus dievaluasi, sudah dibuat pengaturannya. Dua yang sudah ada ketentuannya yaitu materi tentang APBDesa melalui Perbup. No. 9 tahun 2015 dan Pungutan Desa dengan Perbup No. 10 Tahun 2017. Dua materi lainnya, yaitu Organisasi Pemerintahan Desa dan Tata ruang belum dibuatkan pengaturannya.
2. Ketentuan mengenai pembatalan suatu Perdes hanya terdapat dalam Peraturan Bupati No. 9 tahun 2015 tentang APBDes. Dalam ketentuan tersebut ruang lingkupnya juga terbatas yakni hanya pada materi Perdes tentang APBDes saja. Di kabupaten Sleman tahun 2017, tidak terdapat

satupun Rancangan Peraturan Desa yang telah disahkan menjadi Peraturan Desa yang kemudian dibatalkan oleh Bupati.

3. Dalam proses evaluasi suatu rancangan peraturan desa dipengaruhi 2 (dua) faktor, yaitu faktor penghambat dan pendorong.

a. Yang menjadi faktor penghambat antara lain, (1) rendahnya pemahaman perangkat desa terkait legal drafting dan peraturan perundang-undangan, (2) belum adanya ketentuan yang spesifik mengatur substansi dan evaluasi tentang organisasi pemerintahan desa dan tata ruang desa, (3) belum adanya ketentuan yang mengatur soal pembatalan raperdes tentang pungutan desa, organisasi pemerintahan desa, dan tata ruang desa, dan (4) proses evaluasi yang harus melalui Bagian Hukum Setda sehingga tenggat waktu maksimal evaluasi seringkali terlewati;

b. Yang menjadi faktor pendorong antara lain, (1) Sistem jaringan dokumentasi dan informasi Kabupaten Sleman yang dikelola secara baik, (2) Tersedianya instrument pelatihan yang bertujuan peningkatan kapasitas perangkat desa.

B. Saran

1. Untuk Pemerintah Kabupaten Sleman, segera membuat pengaturan spesifik yang mengatur perihal materi suatu peraturan desa tentang Tata Ruang Desa, memasukkan ketentuan tentang Pembatalan suatu

Peraturan Desa tentang dalam peraturan yang ada, membuat pelatihan tentang *legal drafting* untuk aparatur desa.

2. Untuk Perangkat Desa, agar lebih memahami peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan desa, agar lebih memahami pentingnya membentuk suatu peraturan desa tentang Tata Ruang Desa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa, "Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa"* Penerbit PT Alumni, Bandung, 2010.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill Co. Jakarta, 1992.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001.
- _____, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil, Problematika Filsafat Hukum*, Grasidno, Jakarta, 1999.
- Gusti Partana Mandala, *Wewenang DPR Dalam Penetapan dan Pengawasan APBN Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Tesis, Pascasarjana Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2011.
- Irawan Soejito, *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.

M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

Moch Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Setara Press Malang 2014.

Moh Fadhli, Jazim Hamidi, Mustafa Lutfi “*Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif*”, UB Press, Malang, Cetakan Kedua, Februari, 2013.

Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992.

Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.

_____, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press Malang 2015.

_____, *Otonomi Daerah*, Cetakan Ketiga, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.

_____, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematika* Pustaka Pelajar Yogyakarta 2005.

_____, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.

Robert Chambers, *Pembangunan Desa: Mulai dari Belakang*, (diterjemahkan: Pepep Sudrajat dari Rural Development Putting the Last First). Jakarta, LP3ES, 1987.

SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.

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

Soetandyo Wignosubroto dkk (tim penulis), *Pasang surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, Jakarta, 2005

Soetardjo Kartohadikoesomo, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984.

Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, cetakan ketiga, Bumi aksar, Jakarta, 1991.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen

Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa

Peraturan Pemerintah No 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Kemendagri No 111 tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa

Peraturan Daerah Sleman No. 11 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Pemerintah Kabupaten Sleman

Peraturan Bupati Sleman No. 9 tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

Peraturan Bupati Sleman No.83 tahun 2016 tentang SOTK Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.

Peraturan Bupati Sleman No. 3 tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan di Desa

Peraturan Bupati Sleman No. 10 tahun 2017 tentang Pungutan Desa

Peraturan Kepala BPS No. 66 tahun 2016 tentang Kode dan Wilayah Kerja Statistik Tahun 2016

Data Materi Kuliah

Ni'matul Huda, *Pemerintahan Desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa*, Materi Matakuliah Hukum Pemerintahan Desa, 2014.

Media Massa dan Sumber Internet

[Http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/06/16/1150475/Warga.Desu.Paling.Terkena.Dampak.Krisis](http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2009/06/16/1150475/Warga.Desu.Paling.Terkena.Dampak.Krisis) diakses pada 10 Mei 2017.

[Http://kedesa.id/id_ID/wiki/penyelenggaraan-pemerintahan-desu-dan-peraturan-desu/peraturan-desu/eksistensi-peraturan-desu/](http://kedesa.id/id_ID/wiki/penyelenggaraan-pemerintahan-desu-dan-peraturan-desu/peraturan-desu/eksistensi-peraturan-desu/) pada tanggal 19 Desember 2017.

[Http://www.jimly.com/makalah/namafile/176/KONSTITUSI_MASYARAKAT_DESA.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/176/KONSTITUSI_MASYARAKAT_DESA.pdf) pada tanggal 19 Desember 2017.

Keterangan Narasumber

Wawancara dengan Rohmianto Kepala Seksi Aset pada tanggal 28 Februari 2018 di Kantor Dinas PMD Kabupaten Sleman.

Wawancara dengan Agung Hendarto Kepala Seksi Keuangan pada tanggal 6 Maret 2018 di Kantor Dinas PMD Kabupaten Sleman.

Lampiran: Draft Hasil Evaluasi Rancangan Peraturan Desa

BUPATI SLEMAN
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
KEPUTUSAN BUPATI SLEMAN
NOMOR /Kep.KDH/A/2018

TENTANG

HASIL EVALUASI RANCANGAN PERATURAN DESA PONDOKREJO
TENTANG PUNGUTAN DESA

BUPATI SLEMAN,

Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 9 Peraturan Bupati Sleman Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pungutan Desa, perlu menetapkan Keputusan Bupati tentang Hasil Evaluasi Rancangan Peraturan Desa Pondokrejo tentang Pungutan Desa;

Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta jo. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang

- Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa;
 6. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Sumber Pendapatan Desa;
 7. Peraturan Bupati Sleman Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum di Desa;
 8. Peraturan Bupati Sleman Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pungutan Desa;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan :

KESATU : Hasil evaluasi Rancangan Peraturan Desa Pondokrejo tentang Pungutan Desa sebagai berikut:

a. Substansi Materi

1. Rancangan Peraturan Desa Pondokrejo tentang Pungutan Desa merupakan hasil kesepakatan bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa Pondokrejo;
2. Rancangan Peraturan Desa Pondokrejo tentang Pungutan Desa substansi materi belum sesuai dengan Peraturan Bupati Sleman Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pungutan Desa, sehingga perlu

dilakukan penyesuaian antara lain:

- a) jenis pungutan desa agar disesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4 Peraturan Bupati Sleman Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pungutan Desa;
- b) besaran pungutan desa agar dipertimbangkan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Bupati Sleman Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pungutan Desa;
- c) agar ditambahkan pengaturan mengenai tata cara dan pengelolaan pungutan desa;
- d) agar ditambahkan pengaturan mengenai tata cara pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan pungutan desa;
- e) agar ditambahkan pengaturan mengenai pemberian sanksi;
- f) agar ditambahkan pengaturan mengenai pembinaan dan pengawasan pungutan desa; dan
- g) jenis dan besaran pungutan desa agar dicantumkan dalam lampiran Peraturan Desa;

b. Legal Drafting

Rancangan Peraturan Desa Pondokrejo dimaksud agar menyesuaikan dengan Peraturan Bupati Sleman Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum di Desa, sehingga perlu dilakukan penyesuaian antara lain:

1. di bawah lambang burung garuda adalah jabatan pembentuk peraturan desa, diubah sehingga berbunyi:

“KEPALA DESA PONDOKREJO

KABUPATEN SLEMAN”,

tidak menggunakan alamat kantor dan garis bawah;

2. nomor ditulis dengan huruf kapital dan tidak menggunakan tanda baca titik dua (:);
3. nama tidak menggunakan nama kecamatan, nama kabupaten dan tahun anggaran, berbunyi:

“TENTANG

PUNGUTAN DESA”;

4. pembukaan:

- a) konsideran mengingat diganti sehingga berbunyi:

1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
2. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 213, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik

Indonesia Nomor 5717);

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2093) ;
 4. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Sumber Pendapatan Desa (Lembaran Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2016 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Sleman Nomor 103);
 5. Peraturan Bupati Sleman Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pungutan Desa (Berita Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2017 Nomor 10);
 6. Keputusan Bupati Sleman Nomor/Kep.KDH/A/2018 tentang Hasil Evaluasi Rancangan Peraturan Desa Pondokrejo tentang Pungutan Desa;
- b) ketentuan “memperhatikan” dihapus;
- c) frase “Dengan Kesepakatan Bersama dan seterusnya” diganti sehingga berbunyi:
- “Dengan Kesepakatan Bersama
BADAN PERMUSYAWARATAN DESA
PONDOKREJO
dan
KEPALA DESA PONDOKREJO”;
- d) ketentuan “Menetapkan” disesuaikan dengan nama Peraturan Desa, sehingga diubah menjadi sebagai berikut:

“PERATURAN DESA PONDOKREJO TENTANG

PUNGUTAN DESA”;

5. batang tubuh:

- a) agar ketentuan-ketentuan dibuat di dalam pasal-pasal sesuai dengan substansi materi yang diatur sesuai dengan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada huruf b angka 2;
- b) agar dibuat ketentuan umum yang memuat ketentuan-ketentuan yang digunakan dalam pasal-pasal berikutnya, yang berbunyi sebagai berikut:

Dalam Peraturan Desa ini yang dimaksud dengan:

1. Desa adalah Desa Pondokrejo.
2. Pemerintah Desa adalah Pemerintah Desa Desa Pondokrejo.
3. Perangkat Desa adalah perangkat Desa Desa Pondokrejo.
4. Badan Permusyawaratan Desa selanjutnya di singkat BPD adalah BPD Desa Pondokrejo.
5. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa.
6. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa selanjutnya disingkat APBDesa adalah rencana keuangan tahunan pemerintah desa.
7. Rekening kas desa adalah rekening tempat penyimpanan uang Pemerintah Desa yang menampung seluruh pendapatan desa dan digunakan untuk membayar seluruh belanja desa pada bank yang ditetapkan.

8. Aset Desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli milik desa, dibeli atau diperoleh atas beban APBDesa atau perolehan hak lainnya yang sah.
 9. Pungutan Desa adalah pungutan berupa uang yang dilakukan oleh Pemerintah Desa berdasarkan pertimbangan kemampuan sosial ekonomi masyarakat desa dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.
 10. Wajib Pungutan Desa adalah orang atau badan yang menggunakan aset desa dan/atau penerima jasa usaha yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa.
- c) ketentuan penutup:
- 1) frase kalimat perintah pengundangan adalah “Agar setiap orang mengetahui memerintahkan pengundangan Peraturan Desa ini dengan penempatannya dalam Lembaran Desa Pondokrejo”;
 - 2) frase kalimat tempat dan tanggal penetapan dan pengundangan tidak menggunakan tanda baca titik dua (:) dan nama jabatan ditulis dengan huruf kapital;
 - 3) frase “diumumkan” agar diubah menjadi “diundangkan”; dan
 - 4) agar dicantumkan frase kalimat tahun dan

nomor lembaran desa setelah nama “BUDI NURMILASARI”, yang berbunyi:

“LEMBARAN DESA PONDOKREJO TAHUN NOMOR”

6. penulisan atau pengetikan:

- a) semua menggunakan jenis huruf (*font*) *Bookman Old Style* dengan ukuran 12 (dua belas); dan
- b) spasi antar baris adalah 1,5 spasi dan antar bab, pasal, dan ayat adalah 2 spasi.

- KEDUA : Kepala Desa melakukan penyempurnaan sesuai hasil evaluasi Rancangan Peraturan Desa Pondokrejo sebagaimana dimaksud dalam diktum KESATU paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak hasil evaluasi diterima.
- KETIGA : Kepala Desa Pondokrejo segera menyampaikan Peraturan Desa tentang Pungutan Desa kepada Bupati Sleman u.p. Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Sleman melalui Camat.
- KEEMPAT : Pelaksanaan Peraturan Desa Pondokrejo tentang Pungutan Desa dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- KELIMA : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di
Sleman
pada tanggal

BUPATI
SLEMAN,

SRI
PURNOMO

Tembusan Keputusan ini disampaikan kepada:

1. Sekretaris Daerah Kabupaten Sleman.
2. Inspektur Kabupaten Sleman.
3. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
Kabupaten Sleman.
4. Camat Tempel.
5. Kepala Desa Pondokrejo.
6. Ketua Badan Permusyawaratan Desa
Pondokrejo.