

BAB IV
UJI MATERIIL
PERATURAN DESA

**4.1 PERATURAN DESA DALAM UNDANG-UNDANG NO. 32 TH. 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Banyak contoh yang selama ini terjadi di berbagai desa di Indonesia bahwa dalam setiap penyusunan Peraturan Desa, Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa tidak berani membuat Peraturan Desa karena khawatir akan dibatalkan oleh bupati. Hal ini dilatar belakangi oleh informasi yang diperoleh dari pihak kecamatan bahwa bupati dapat membatalkan Peraturan Desa jika memang Peraturan Desa tersebut tidak sesuai. Fenomena semacam ini sangat kental di pemerintahan yang paternalistik. Informasi ini diterjemahkan oleh Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa bahwa dalam pembuatan Peraturan Desa haruslah seijin bupati, jika tidak maka Peraturan Desa tersebut dapat dibatalkan oleh bupati.

Otonomi asli yang seharusnya dapat diwujudkan oleh Pemerintah Desa melalui Peraturan Desa untuk mengurus dan mengorganisasi segala keperluan dan kepentingan desa, menghadapi ancaman berupa pembatalan Peraturan Desa oleh bupati. Kewenangan bupati untuk membatalkan Peraturan Desa ini berangkat dari hierarki peraturan perundang-undangan yang membatasi Peraturan Desa sebatas *pertama* menjabarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan *kedua* dilarang untuk bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini mengakibatkan Peraturan Desa sebagai produk peraturan perundang-undangan disusun berdasarkan kewenangan

yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota dengan rujukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Pedoman dan Pembentukan Peraturan Desa, sementara desa sebagai persekutuan masyarakat hukum adat yang memiliki otonomi asli dan kewenangan berdasarkan hak asal-usul tidak dapat membentuk suatu produk Peraturan Desa karena pembentukan Peraturan Desa harus berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kontradiksi antar klausul dalam Undang-Undang No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan peraturan pelaksanaannya, Peraturan Pemerintah No. 72 Th. 2005 tentang Desa, menggambarkan ketidaktegasan pemerintah. Di satu sisi pemerintah mengakui desa bersifat otonomi asli yang memiliki kewenangan berdasarkan hak asal-usul asli, namun di sisi lainnya, pemerintah meletakkan desa sebagai bagian *inheren* dari pemerintahan kabupaten serta menyamaratakan pemerintahan desa dengan mengeluarkan lembaga adat dari komposisi pemerintahan desa dan menjadikan lembaga adat ini merupakan bagian yang terpisahkan dari pemerintahan desa, ini menunjukkan bahwa pemerintah memiliki sikap yang setengah hati mengakui desa sebagai persatuan yang otonom.

Undang-Undang No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah memang mengakui desa sebagai persatuan yang otonom⁸⁸, namun dalam Undang-Undang tersebut, yang lebih banyak diatur adalah tentang pemerintahan desa. Dengan mengatur pemerintahan desa secara mendetail dan rinci maka hal ini menghilangkan sifat otonomi desa dan memberikan ruang yang sangat terbuka bagi pemerintah pusat

⁸⁸ Indonesia, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, No 32 Th. 2004, Pasal 1 angka 12.

untuk melakukan intervensi terhadap pemerintahan desa⁸⁹. Hal ini tidak jauh berbeda ketika desa masih berada dalam pengaturan Undang-Undang No. 5 Th. 1979 tentang Pemerintahan Desa. Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No. 72 Th. 2005 tentang Desa disebutkan bahwa Pemerintah Pusat memerintahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menyusun Peraturan Daerah Kabupaten tentang kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Th. 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Th. 2006 tentang Jenis Dan Produk Hukum Daerah yang seharusnya dijadikan pedoman pemerintah kabupaten/Kota untuk memberikan kewenangan kepada desa menyusun Peraturan Desa rupanya dijadikan sebuah instruksi yang tidak boleh dikembangkan oleh pemerintah desa, sehingga banyak klausul-klausul normatif di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut yang menyulitkan pemerintah desa dan masyarakat desa, sehingga akibatnya pemerintah desa menjadi pasif.

Sikap pasif pemerintah desa dalam menyikapi peraturan-peraturan yang ada tentang desa dan pembentukan Peraturan Desa yang harus disusun berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/kota juga disebabkan oleh ancaman, teguran, bahkan pembatalan oleh unit kerja di atasnya. Kegiatan pemerintah desa lebih banyak berkuat dengan kegiatan administrasi masyarakat desa dengan tambahan kegiatan

⁸⁹ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18B menyatakan bahwa “(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang, (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan Undang-Undang”. Artinya negara memberikan pengakuan secara langsung kepada satuan masyarakat terkecil dan memberikan perlindungan kepada satuan masyarakat hukum adat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

pembangunan desa yang mungkin diusulkan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa. Sedikitnya kewenangan yang dimiliki oleh desa, baik yang berasal dari hak asli desa maupun yang berasal dari Pemerintah Kabupaten menjadikan Pendapatan Asli Desa (PAD) menjadi minim pula, sedangkan pendapatan dari kekayaan asli desa bagi hasil dengan pemerintah kabupaten menjadikan desa semakin tidak memiliki kewenangan dan kekuatan untuk melindungi aset-asetnya.

Dalam konteks peraturan perundang-undangan, Peraturan Desa dikenal relatif baru yang bisa dikatakan kurang populer karena memang ruang lingkup Peraturan Desa sangat terbatas pada desa yang bersangkutan, sehingga dalam kenyataan, banyak pihak yang mengabaikan keberadaan Peraturan Desa sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa. Dampak dari kurang diperhatikannya Peraturan Desa oleh pemerintah desa bahkan oleh masyarakat desa menjadikan Peraturan Desa terkadang hanya disusun secara apa adanya tanpa memperhatikan kaidah dan norma dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Padahal jika dicermati, seharusnya Peraturan Desa disusun secara sungguh-sungguh berdasarkan kaidah demokrasi dan nilai norma yang berkembang di masyarakat sehingga benar-benar dapat dijadikan acuan bagi penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa.

Proses penyusunan Peraturan Desa sebagai suatu bentuk produk hukum baru dalam lingkup peraturan perundang-undangan bisa dikatakan hampir semua proses penyusunannya hanya dari pihak pemerintah desa tanpa melibatkan BPD. Padahal dalam setiap penyusunan sebuah produk perundang-undangan tidak saja inisiatif dari lembaga eksekutif namun justru yang paling utama adalah datangnya inisiatif dari

pihak legislatif. Walaupun di pemerintahan desa tidak dikenal dengan lembaga eksekutif desa dan lembaga legislatif desa, namun hal ini tetap tidak mempengaruhi proses pembentukan Peraturan Desa. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga eksekutif dengan persetujuan lembaga legislatif tidak saja berlaku pada ranah peraturan perundang-undangan tingkat nasional saja, namun harus juga sampai pada penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat desa.

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang No. 22 Th. 1999 tentang Pemerintahan Daerah maka fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menurut Undang-Undang No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalami penyempitan fungsi yaitu menetapkan Peraturan Desa bersama dengan Kepala Desa dan menampung, menyalurkan aspirasi masyarakat desa. Walaupun berdasarkan Undang-Undang No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Badan Permusyawaratan Desa tidak lagi memiliki fungsi pengawasan terhadap kepala desa, namun fungsi ini tetap dapat dijalankan karena Badan Permusyawaratan Desa tetap berwenang dalam proses penyusunan Peraturan Desa. Disinilah letak fungsi kontrol Badan Permusyawaratan Desa terhadap Kepala Desa.

Pembuatan atau penyusunan Peraturan Desa dalam konteks otonomi asli yang dimiliki oleh desa adalah :

1. Melindungi dan memperluas ruang otonomi dan kebebasan masyarakat.
2. Membatasi kekuasaan (kewewenangan dan intervensi) pemerintah daerah dan pusat, serta melindungi hak prakarsa masyarakat desa.
3. Menjamin kebebasan masyarakat desa.

4. Melindungi dan membela kelompok minoritas di desa.
5. Menjamin partisipasi masyarakat desa dalam proses pengambilan keputusan.
6. Memfasilitasi perbaikan dan pengembangan kondisi sosial politik dan sosial ekonomi masyarakat desa⁹⁰.

4.2 PERATURAN DESA DALAM UNDANG-UNDANG NO. 10 TH. 2004 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan aturan formil yang secara garis besar memuat (a) tata urutan peraturan perundang-undangan dan materi muatan peraturan perundang-undangan, (b) pembentukan peraturan perundang-undangan dan (c) teknis perundang-undangan⁹¹. Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan TAP MPR No III/MPR/2000, Peraturan Desa merupakan Peraturan Daerah yang posisinya sama dan sejajar dengan Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam klausul Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak terdapat perbedaan antara Peraturan Daerah Propinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Desa, dalam pasal tersebut hanya disusun secara numerik antara Peraturan Daerah Propinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Desa.

⁹⁰ Slamet Luwihono, "Peraturan Desa : Instrument Menggapai Kesejahteraan Masyarakat Di Era Transisi Otonomi Daerah". Majalah Tetruka, edisi januari 2005.

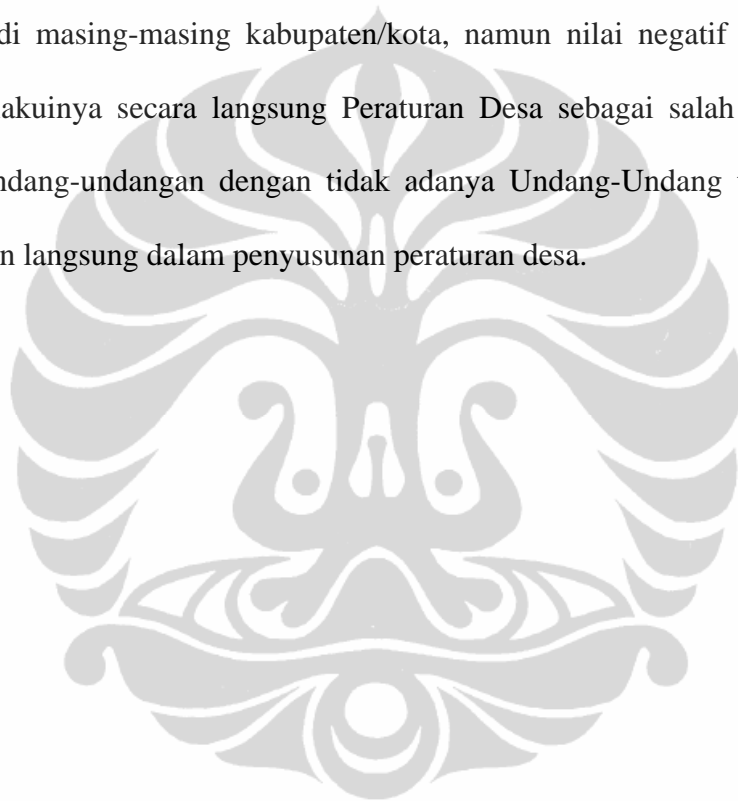
⁹¹ *ibid.*

Hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, (2) Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, (3) Peraturan Pemerintah, (4) Peraturan Presiden, dan (5) Peraturan Daerah, dimana dalam Pasal 7 ayat (2) dijelaskan bahwa Peraturan Daerah meliputi Peraturan Daerah Propinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Desa. Dalam Pasal 7 ayat (2) dinyatakan bahwa Peraturan Desa termasuk dalam Peraturan Daerah bersama dengan Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tapi dalam Pasal 7 ayat (3) dinyatakan tata cara pembuatan Peraturan Desa diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Hal ini menimbulkan kerancuan tentang letak sebenarnya Peraturan Desa, jika pada akhirnya Peraturan Desa haruslah diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan dicantumkannya Peraturan Desa dalam Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka negara secara langsung mengakui adanya peraturan yang diperuntukkan bagi komunitas dan kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki otonomi asli dan kewenangan berdasarkan hak asal-usul, bukan kewenangan yang berdasarkan atribusi maupun tugas pembantuan.

Terdapat perbedaan dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan, mulai dari penyusunan Undang-Undang hingga penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun dalam penyusunan Peraturan Desa

haruslah disusun berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan mandat yang diamanatkan oleh Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan⁹². Nilai positif yang dapat diambil dari adanya perbedaan ini adalah dengan disusunnya Peraturan Desa berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah untuk mengakomodasi dan melindungi keanekaragaman desa di masing-masing kabupaten/kota, namun nilai negatif yang timbul adalah tidak diakuinya secara langsung Peraturan Desa sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dengan tidak adanya Undang-Undang tentang desa sebagai landasan langsung dalam penyusunan peraturan desa.



⁹² Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, No. 10 Th. 2004, Pasal 7 ayat (3), *“ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa atau peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan”*.

4.2.1. LANDASAN PERATURAN DESA

Untuk penyusunan sebuah peraturan, dalam hal ini adalah Peraturan Desa, perlu diperhatikan beberapa asas (*Beginselen van Behoorlijke Regelgeving*). Van der Vlies membedakan asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas materiil, yaitu :

Asas-asas formal meliputi :

- 1). Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
- 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 meliputi :

- 1). Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*)
- 2). Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van kenbaarheid*)
- 3). Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*)
- 4). Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*)
- 5). Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).⁹³

⁹³ Bagir Manan. *Dasar-Dasar Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. (Jakarta : Ind-Hill Co. 1992), hal. 20.

M. Solly Lubis mengatakan bahwa terdapat tiga dasar dalam setiap penyusunan peraturan yang berlaku pada setiap tingkatan peraturan, mulai dari peraturan tingkat nasional hingga peraturan tingkat daerah dan desa, yaitu⁹⁴ :

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis, yaitu dasar filsafat atau pandangan, atau idee yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Misalnya di negara Republik Indonesia, Pancasila menjadi dasar filsafat perundang-undangan. Pada prinsipnya suatu peraturan disusun tidak bertentangan dengan dasar filsafat ini.

b. Landasan Yuridis

Landasan yuridis, ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan suatu peraturan. Misalnya Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi landasan yuridis bagi pembuatan Undang-Undang, selanjutnya Undang-Undang itu menjadi landasan yuridis bagi pembuatan peraturan di bawahnya. Landasan yuridis ini dapat dibagi lagi atas dua macam, yaitu:

1. Landasan yuridis dari segi *formil*, yakni landasan yuridis yang memberi kewenangan (*bevoegdheid*) bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu, misalnya Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik

⁹⁴ M. Solly Lubis. *Landasan Dan Teknik Perundang-undangan*. (Bandung. Mandar Maju.1989), hal. 6-8.

Indonesia Tahun 1945 menjadi landasan yuridis dari segi formil bagi Presiden untuk membuat Rancangan Undang-Undang.⁹⁵

2. Landasan yuridis dari segi *materiil*, yaitu landasan yuridis untuk segi isi (materi) yakni dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu, misalnya Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi landasan yuridis dari segi materiil untuk membuat Undang-Undang organik mengenai pemerintahan daerah.⁹⁶

c. Landasan Politis

Landasan politis, ialah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintah negara.⁹⁷

⁹⁵ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 5 ayat (1) berbunyi. *Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.* Telah diubah dalam Perubahan I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999 sehingga berbunyi “*Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”.

⁹⁶ Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, Pasal 18 ayat (1) berbunyi *Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.* Selanjutnya telah diubah dalam Perubahan kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, menyebutkan (1) “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*”. (2) *Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.* (3) *Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.* (4) *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.* (5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.* (6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.* (7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.*

⁹⁷ Dalam Modul Pengajaran Pendidikan Pemerintahan Desa. *Jenis Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia Dan Teknik Pembentukan Peraturan Desa.* (Malang : PP OTODA Universitas Brawijaya, 2006. Halm: 6) Terdapat satu landasan atau aspek selain ketiga landasan atau aspek tersebut diatas, yaitu Landasan Sosiologi, suatu peraturan perundang-undangan dikatakan

Jazim Hamidi berpendapat bahwa selain ketiga landasan tersebut terdapat pula landasan atau dasar-dasar pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu; (1) dasar ekonomis adalah Peraturan Daerah harus memuat pertimbangan-pertimbangan ekonomi baik mikro maupun makro. Dengan landasan ekonomis maka Peraturan Daerah yang dibentuk tidak terlalu memberatkan kepada subyek Peraturan Daerah. (2) Landasan ekologis adalah dalam pembentukan Peraturan Daerah haruslah memuat pertimbangan ekologis yang berkaitan dengan keselamatan dan kelestarian lingkungan hidup serta ekosistemnya. (3) Landasan Religi adalah sebagai bangsa dan negara yang berke-Tuhan-an, nilai-nilai religi (keagamaan) berperan penting dalam semua aspek kehidupan manusia⁹⁸. Landasan atau dasar-dasar tersebut sangat berkaitan erat dengan substansi materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibuat⁹⁹. Landasan ekonomis ini, terkait dengan karakteristik peraturan perundang-undangan yang dibuat, landasan ini menjadi dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan perekonomian baik di tingkat pusat maupun daerah, sebagai contoh adalah Undang-Undang tentang APBN dan Peraturan Daerah tentang APBD.

mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuan yang diatur didalamnya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat (desa yang bersangkutan), termasuk harus dapat mengakomodasi dan mempertimbangkan aspirasi dan tingkat penerimaan masyarakat.

⁹⁸ Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2008), hal. 28.

⁹⁹ Jazim Hamidi. *Politik Perundang-undangan*. (Makalah disampaikan dalam Diklat “*Legislative Drafting*”, kerja sama antara LPLD-PPOTODA dengan DPRD Gresik, di Batu-Malang, 21-22 Februari 2006)

4.2.2. PEMBENTUKAN PERATURAN DESA

Pedoman tentang pembentukan Peraturan Desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 29 Th. 2006 tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa. Pokok-pokok pikiran yang lazim diatur dengan Peraturan Desa adalah hal-hal yang mengatur tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat desa dan merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi¹⁰⁰. Peraturan Desa dibentuk dan disusun oleh kepala desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa dengan memperhatikan masukan dan usulan dari masyarakat setempat baik secara lisan maupun tertulis. Pembentukan Peraturan Desa ini dapat dimulai oleh pemerintah desa dan dapat juga berupa usulan dari Badan Permusyawaratan Desa¹⁰¹.

Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi¹⁰², dalam hal ini Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, padahal suatu peraturan perundang-undangan dapat dilakukan evaluasi dan diajukan kepada Mahkamah Agung untuk dilakukan pengujian secara materiil jika peraturan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang.

¹⁰⁰ Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, No. 29 Th. 2006, Pasal 4 ayat (1). *“materi muatan peraturan desa adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”*.

¹⁰¹ Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, No. 29 Th. 2006, Pasal 6.

¹⁰² Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, No. 29 Th. 2006, Pasal 5.

Dalam lampiran yang tercantum di Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 29 Th. 2006 tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa dirumuskan secara baku tentang teknik penyusunan Peraturan Desa. Sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kebijakan lokal, maka seharusnya teknik penyusunan Peraturan Desa tidak perlu dirumuskan secara rinci dalam suatu Peraturan Menteri Dalam Negeri, melainkan diserahkan kepada masing-masing kebijakan lokal.

4.3. HAKIKAT UJI MATERIIL

Sebuah produk hukum yang dirasa inkonsistensi baik secara substansi maupun formil diperlukan adanya evaluasi terhadap produk hukum yang bersangkutan tersebut. Dalam hal ini, evaluasi dilakukan terhadap Peraturan Desa yang dinilai tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau tidak sesuai dengan norma yang seharusnya. Evaluasi atau pengujian Peraturan Desa dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 61 ayat (11) Peraturan Pemerintah No. 72 Th. 2005 tentang Desa yang menyatakan bahwa :

‘rancangan peraturan desa tentang APB Desa yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi’

dan Pasal 58 Peraturan Pemerintah No. 72 Th. 2005 yang menyatakan bahwa :

‘peraturan desa disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan’.

Hal ini menunjukkan bahwa sebuah Peraturan Desa sangat rentan terhadap terjadinya inkonsistensi baik secara substansi maupun secara formil termasuk pula didalamnya prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan dengan Peraturan Desa yang dibuat. Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan mengandung prinsip :

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan dibawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dari isi atau materi muatan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya bisa diubah atau dicabut dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka Peraturan perundang-undangan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak secara tegas dinyatakan bahwa Peraturan perundang-undangan yang lama itu dicabut. Selain itu Peraturan perundang-undangan yang mengatur materi muatan khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih bersifat umum.

Untuk menjaga agar kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), diperlukan adanya badan atau lembaga serta tata cara pengawasannya¹⁰³. Dalam literatur, terdapat tiga kategori besar tentang pengujian peraturan perundang-undangan (termasuk di dalamnya perbuatan administrasi negara), yaitu :

1. Pengujian yang dilakukan oleh badan peradilan (*judicial review*).
2. Pengujian yang dilakukan oleh badan yang bersifat politik (*political review*).
3. Pengujian oleh badan atau pejabat administrasi negara (*administrative review*)¹⁰⁴.

Peraturan Desa dalam implementasinya apabila terjadi inkonsistensi materi muatan maupun prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan, mekanisme pembatalan Peraturan Desa dapat mengacu pada ketentuan Pasal 145 Undang-Undang No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa

1. *Peraturan daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.*
2. *Peraturan daerah disampaikan sebagaimana dimaksud pada angka (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.*
3. *keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagai mana dimaksud dalam angka (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari*

¹⁰³ Ni'matul Huda. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*. (Yogyakarta : UII Press. 2005.), hal. 73.

¹⁰⁴ Bagir Manan. *Empat Tulisan Tentang Hukum*. (Bandung : Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan Universitas Padjadjaran. 1995.), hal. 3

- sejak diterimanya Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam angka (1).*
- 4. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud dalam angka (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Peraturan Daerah yang dimaksud.*
 - 5. Apabila Propinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam angka (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.*
 - 6. Apabila keberatan sebagaimana dimaksud dalam angka (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batak dan tidak mempunyai kekuatan hukum.*
 - 7. Apabila pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam angka (3), Peraturan Daerah dimaksud dinyatakan berlaku.*

Penyesuaian kaidah tersebut harus dilakukan, misalnya (a) Peraturan Daerah dapat diterjemahkan dalam arti Peraturan Desa, b) pemerintah dapat pula diterjemahkan dalam arti kepala desa, (c) peraturan presiden diterjemahkan menjadi peraturan bupati/walikota dan (d) kepala daerah diterjemahkan sebagai kepala desa. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

4.4. UJI MATERIIL TERHADAP PERATURAN DESA

Wewenang pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang diberikan kepada Mahkamah Agung, hal ini sesuai dengan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian tersebut pada awalnya lahir dari Undang-Undang No. 14 Th. 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan juga Undang-Undang No. 14 Th. 1985 tentang Mahkamah Agung jo Undang-Undang No. 5 Th. 2004 tentang Mahkamah Agung. Kedua Undang-Undang ini pada intinya sama-sama menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang untuk melakukan pengujian materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dan menyatakan tidak sah terhadap peraturan tersebut apabila memang peraturan tersebut bertentangan dengan peraturan di atasnya.

Mahkamah Agung berdasarkan Undang-Undang No. 14 Th. 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Undang Undang No. 14 Th. 1985 tentang Mahkamah Agung jo Undang-Undang No. 5 Th. 2004 tentang Mahkamah Agung dan TAP MPR No III/MPR/2000 menyatakan bahwa kewenangan pengujian yang dimiliki oleh Mahkamah Agung hanya dapat dilakukan dalam tingkat

kasasi. Dalam perkembangannya, sebagai panduan untuk melaksanakan pengujian secara materiil terhadap peraturan-peraturan di bawah Undang-Undang, maka dikeluarkan Peraturan Mahkamah Agung pada tahun 1993 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Th. 1999 dan terakhir dicabut dengan Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Th. 2004 tentang Hak Uji Materiil.

Peraturan Desa termasuk peraturan perundang-undangan sebagaimana termuat dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan :

“Peraturan Desa atau yang setingkat adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Badan Permasyarakatan Desa atau nama lainnya bersama kepala desa atau dengan nama lainnya”,

Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa menyebutkan bahwa Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa bersama dengan Badan Permasyarakatan Desa (BPD) yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi dan kebutuhan sosial budaya masyarakat desa setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Desa itu sendiri dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan paling tidak terdiri dari tahapan perencanaan, persiapan, pembahasan, pengesahan dan yang terakhir penyebarluasan atau sosialisasi. Dalam proses penyusunan Peraturan Desa tidak boleh terlepas dari

Program Pembangunan Desa (Probangdes) dan Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang wajib dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Desa. Pada tahap persiapan, Peraturan Desa dapat diajukan oleh BPD dan atau Kepala Desa yang masing-masing sudah diakui mempunyai hak inisiatif.

Pembuatan, Pembahasan, dan pengesahan Peraturan Desa berdasarkan Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota setempat, hal ini mengakibatkan kuatnya campur tangan pemerintah kabupaten/kota dengan tidak memberikan keleluasaan kepada pemerintah desa untuk menyusun dan mensosialisasikan Peraturan Desa secara mandiri. Sebaiknya, penyusunan dan sosialisasi Peraturan Desa mengacu kepada Peraturan Desa pula yang dibentuk berdasarkan kewenangan pendelegasian dari Peraturan Daerah, dimana Peraturan Daerah yang dimaksud adalah Peraturan Daerah yang memberikan keleluasaan berkreasi kepada pemerintah desa untuk mengatur desa sesuai dengan karakteristik setempat karena pemerintah daerah yang mengetahui dan lebih paham tentang kondisi dan kebutuhan masyarakat desa yang bersangkutan.

Secara lebih umum, pengaturan tentang keuangan desa yang lazim disebut dengan Alokasi Dana Desa (ADD) dalam penyelenggaraan pemerintahan desa diatur dalam Pasal 68 ayat (1) c Peraturan Pemerintah No. 72 Th. 2005 bahwa

'bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa'

dimana bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah terdiri dari dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam ditambah dengan dana alokasi umum setelah dikurangi belanja pegawai. Dana dari kabupaten/kota tersebut diberikan langsung kepada desa untuk dikelola oleh pemerintah desa dengan ketentuan 30% (tiga puluh persen) digunakan untuk biaya operasional pemerintah desa dan BPD, sedangkan 70% nya digunakan untuk pembiayaan kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Peranan BPD dalam membentuk Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk melaksanakan peraturan daerah tentang Alokasi Dana Desa (ADD) dapat dilihat dari tahap persiapan, pembahasan dan pengesahan. Dalam tahap persiapan, peran BPD telah dijelaskan dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah No. 72 Th. 2005 tentang Desa, bahwa anggota BPD mempunyai hak untuk mengajukan rancangan peraturan desa, sementara dalam Pasal 6 Permendagri No. 29 Th. 2006 tentang Pedoman dan Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa dijelaskan bahwa :

'rancangan peraturan desa diprakarsai oleh pemerintah desa dan dapat berasal dari usul iisiatif BPD'.

Dari sisi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan desa sama halnya peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan :

'masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah'.

Dalam penyusunan peraturan desa, maka partisipasi masyarakat ini lebih diatur dalam

Pasal 57 Peraturan Pemerintah No. 72 Th. 2005 tentang Desa yang menyatakan :

‘masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan’.

Arti penting partisipasi masyarakat desa dalam pengambilan setiap keputusan yang menyangkut kepentingan desa berkaitan erat dengan loyalitas anggota masyarakat desa itu sendiri. Semakin tinggi partisipasi masyarakat tersebut dalam setiap pengambilan keputusan dan pembuatan peraturan maka semakin tinggi pula loyalitas yang ditunjukkan oleh warga masyarakat tersebut. Partisipasi masyarakat ini juga menunjukkan perasaan saling memiliki. Partisipasi masyarakat dalam setiap pembuatan keputusan atau Peraturan Desa merupakan keterlibatan aktif masyarakat tanpa adanya paksaan.

Pengkajian tentang keberhasilan dan kegagalan dalam partisipasi masyarakat terdapat dua faktor yang penting. Faktor yang menyatakan bahwa dia tidak akan berpartisipasi secara antusias dalam sebuah perencanaan jika warga tersebut merasa bahwa partisipasinya tidak akan banyak berpengaruh terhadap rencana-rencana yang final. Faktor lainnya yang menyebabkan warga kurang berpartisipasi adalah karena mereka tidak mempunyai kepentingan khusus yang berpengaruh secara langsung. Tinggi rendahnya partisipasi dalam setiap pengambilan keputusan atau pembuatan Peraturan Desa dapat dilihat dari sejauh mana tahapan-tahapan dalam proses kegiatan dapat diikuti. Jika semua tahapan dalam proses pembuatan Peraturan Desa mulai dari proses perencanaan hingga tahapan yang terakhir yaitu tahap pengawasan Peraturan

Desa diikuti, maka dapat dikatakan bahwa peran dan partisipasi masyarakat desa sangat aktif dalam proses pembentukan hingga proses pengawasan Peraturan Desa.

4.4.1. TATA CARA PENGUJIAN SECARA MATERIIL PERATURAN DESA

Seperti yang telah dijelaskan dalam bahasan sebelumnya, bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung sesuai dengan Pasal 24A Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹⁰⁵. Selain itu dalam Undang-Undang No. 14 Th. 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang No 14 Th. 1985 tentang Mahkamah Agung jo Undang-Undang No 5 Th. 2004 tentang Mahkamah Agung juga menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dan menyatakan tidak sah peraturan tersebut jika memang bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan di atasnya¹⁰⁶. Dalam hal ini, Peraturan Desa sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga sangat memungkinkan sebuah Peraturan

¹⁰⁵ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan, Pasal 24A ayat (1) yang menyatakan “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

¹⁰⁶ Indonesia, Undang-Undang Mahkamah Agung, No. 5 Th. 2004, Pasal 31 ayat (1) “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”, Undang-Undang Mahkamah Agung, No. 5 Th. 2004, pasal 31 ayat (2) “Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku”.

Desa dilakukan pengujian secara materiil di Mahkamah Agung jika memang dirasa inkonsistensi dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Th. 2004 tentang Hak Uji Materiil, Peraturan Mahkamah Agung tersebut mengatur bahwa Mahkamah Agung memang berwenang melakukan pemeriksaan dan memutus pengujian atas peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang berdasarkan gugatan atau permohonan. Ketentuan tersebut dipertegas lagi dalam TAP MPR No III/MPR/2000, dimana Mahkamah Agung dapat secara aktif melakukan pengujian atas peraturan perundang-undangan tanpa harus ada suatu peradilan kasasi terlebih dahulu dan keputusan yang bersifat mengikat.

Tahapan-tahapan pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Th. 2004 tentang Hak Manguji Materiil. Tahapan pengujian diajukan berdasarkan gugatan atau keberatan oleh subyek hukum yang merasa dirugikan dengan adanya peraturan perundang-undangan tersebut. Gugatan atau keberatan tersebut dapat diajukan langsung ke Mahkamah Agung atau melalui Pengadilan Negeri di wilayah tergugat. Pengajuan gugatan tersebut diajukan dalam tenggat 180 (seratus delapan puluh) hari sejak berlakunya peraturan yang bersangkutan. Berkaitan dengan pengajuan gugatan terhadap peraturan perundang-undangan yang dirasa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Mahkamah Agung akan mengabulkan gugatan tersebut dan menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut tidak sah dan tidak berlaku serta

memerintahkan kepada pejabat atau lembaga yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut untuk mencabut.¹⁰⁷

Sehingga berdasarkan uraian di atas, maka sangat memungkinkan jika suatu Peraturan Desa dapat dilakukan pengujian secara materiil jika memang dalam substansi dan/atau materi muatan Peraturan Desa tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi khususnya jika Peraturan Desa tersebut bertentangan secara substansi terhadap Undang-Undang yang bersangkutan. Peraturan Desa merupakan salah satu produk peraturan perundang-undangan sehingga sangat mungkin untuk dilakukan pengujian sebagai salah satu bentuk kontrol dan pengawasan dari masyarakat umum terhadap peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah setempat serta menciptakan mekanisme *check and balance* pemerintahan desa dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terhadap pemerintah desa, hal ini bisa digambarkan sebagai pengawasan antara kekuasaan legislatif dengan kekuasaan eksekutif.

Nilai positif dari adanya pengujian materiil Peraturan Desa ini antara lain (1) menciptakan kontrol masyarakat dalam rangka akuntabilitas pemerintahan desa, (2) membangun sistem pemerintahan yang demokratis, (3) dalam rangka menciptakan *check and balance* pemerintahan desa, dalam artian saling kontrol bukan saling menjatuhkan, (4) menumbuhkan tingkat partisipasi masyarakat untuk semakin merasa peduli terhadap Peraturan Desa sebagai landasan pemerintah desa dalam bertindak dan (5) dalam rangka transparansi pemerintahan sehingga tercipta pemerintahan desa

¹⁰⁷ Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Hak Uji Materiil No. 1 Th. 2004.

yang mendapat dukungan baik dari BPD, dari golongan adat dan terutama mendapat dukungan dari masyarakat setempat.

4.4.2. LETAK PENGUNDANGAN PERATURAN DESA SEBAGAI PRODUK PERUNDANG-UNDANGAN.

Setiap peraturan perundang-undangan setelah disahkan dan supaya mempunyai daya ikat, maka peraturan perundang-undangan tersebut haruslah diundangkan dengan dicantumkan dalam Lembaran Negara atau Lembaran Daerah. Lembaran negara digunakan untuk mengundangkan peraturan setingkat Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden¹⁰⁸, sedangkan Peraturan Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah berdasarkan Pasal 19 ayat (1) Peraturan Presiden No. 1 Th. 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Desa termasuk dalam jenis produk peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka seharusnya diundangkan dalam Lembaran Daerah, namun berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Th. 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah, Peraturan Desa diundangkan dalam Berita

¹⁰⁸ Indonesia, Peraturan Presiden Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang Undangan, No. 1 Th. 2007, Pasal 9 ayat (1).

Daerah¹⁰⁹, sedangkan dalam Peraturan Presiden No. 1 Th. 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan, tidak disinggung mengenai penetapan letak pengundangan Peraturan Desa. Hal ini dirasa tidak konsisten karena Peraturan Daerah Propinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diundangkan dalam Lembaran Daerah, sedangkan berita daerah adalah tempat untuk mengumumkan Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama dan Keputusan Kepala Daerah¹¹⁰.

Dalam kajian tulisan ini, penulis lebih menyoroti terhadap letak pengundangan Peraturan Desa berdasarkan ketentuan yang berlaku. Dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa :

“Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-Undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Atau Berita Daerah”

Jika diamati, berdasarkan Pasal 49 ayat (1)¹¹¹ Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Peraturan Daerah¹¹² harus diundangkan didalam Lembaran Daerah sedangkan Peraturan Kepala Daerah, termasuk Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota dan Peraturan Kepala Desa

¹⁰⁹ Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Lembaran Daerah dan Berita Daerah, No. 17 Th. 2006, Pasal 12.

¹¹⁰ *Ibid.* Pasal 6

¹¹¹ Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, No. 10 Th. 2004, Pasal 49 ayat (1) “*Peraturan Perundang-Undangan yang diundangkan dalam lembaran daerah adalah peraturan daerah*”.

¹¹² Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, No. 10 Th. 2004, Pasal 7, termasuk didalamnya adalah peraturan daerah yang termasuk peraturan daerah propinsi, peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan desa.

harus diletakkan dalam Berita Daerah¹¹³. Dalam penjelasan Pasal 49 ayat (2) Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa :

“Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam berita daerah misalnya Peraturan Nagari, Peraturan Desa, atau peraturan gampong di lingkungan daerah yang bersangkutan”

Berdasarkan penjelasan Pasal 49 ayat (2) Undang-Undang No 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sedikit memiliki kerancuan, dalam pengertian Peraturan Desa dan setingkatnya haruslah diundangkan dalam Berita Daerah, padahal jelas dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Desa dengan Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah hierarki, karena memang dalam pasal tersebut tidak dibedakan kedudukan Peraturan Daerah.

Seharusnya para pembentuk Undang-Undang tidak membedakan antara Peraturan Desa dengan Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Terdapat perbedaan antara Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Th. 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah, perbedaan tersebut mengenai pengundangan Peraturan Desa. Jelas dalam Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa peraturan desa dan

¹¹³ Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, No. 10 Th. 2004, Pasal 49 ayat (2), *“Peraturan gubernur, peraturan bupati/walikota atau peraturan lain dibawahnya dimuat dalam berita daerah”*.

setingkatnya diundangkan dalam berita daerah¹¹⁴, namun ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Th. 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah menyatakan bahwa peraturan daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah¹¹⁵ dan Lembaran Daerah merupakan terbitan resmi pemerintah daerah yang digunakan untuk mengundang suatu peraturan daerah, termasuk didalamnya adalah Peraturan Desa¹¹⁶.

Jika di tinjau dalam Pasal 60 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 72 Th. 2005 tentang Desa, menyatakan bahwa memang letak pengundangan Peraturan Desa adalah dalam Berita Daerah, bukan dalam Lembaran Daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam penjelasan Pasal 49 ayat (2) Undang-Undang No 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa memang letak dari pengundangan Peraturan Desa adalah di Berita Daerah.

Muncul pertanyaan disini, apakah Peraturan Desa yang tercantum jelas dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan bersama dengan Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibedakan letak pengundangannya dengan peraturan daerah yang lain. Karena jika dirunut bahwa pembentukan Peraturan Desa

¹¹⁴ Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, No. 10 Th. 2004, Penjelasan Pasal 49 ayat (2).

¹¹⁵ Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Lembaran Daerah dan Berita Daerah, No. 17 Th. 2006 Pasal 2 ayat (1) "*Peraturan Daerah yang telah ditetapkan diundangkan dalam lembaran daerah*"

¹¹⁶ Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Lembaran Daerah dan Berita Daerah, No. 17 Th. 2006, Pasal 2 ayat (2). "*Lembaran Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan penerbitan resmi pemerintah daerah yang digunakan untuk mengundang peraturan daerah*".

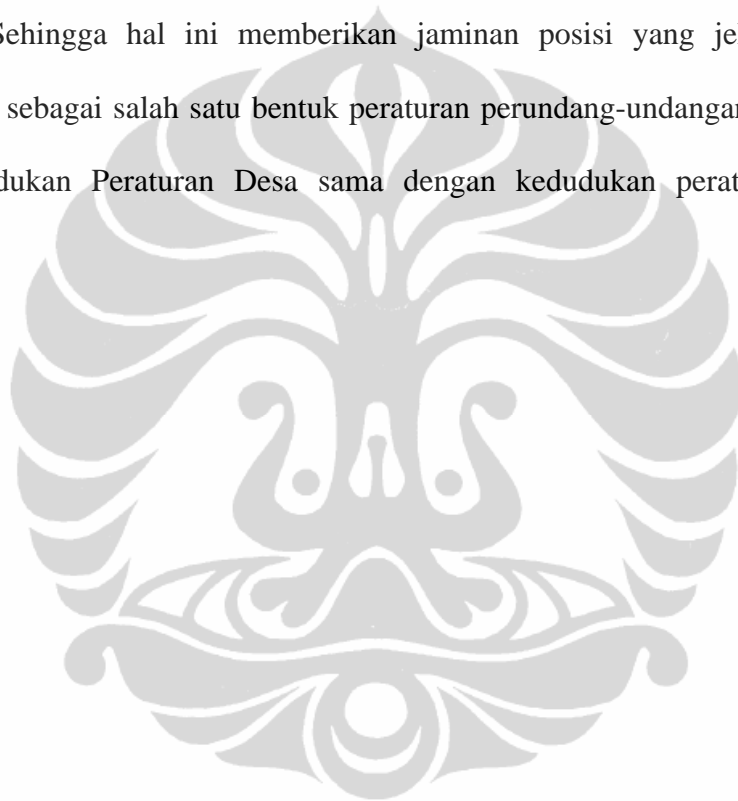
berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan¹¹⁷, jadi artinya pembentukan Peraturan Desa sama dengan pembentukan Peraturan Daerah Propinsi atau pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota lainnya, tidak ada perbedaan tentang tata cara dan asas pembentukan antara peraturan daerah yang satu dengan peraturan daerah yang lain. Disinilah letak nilai konsistensi sebuah peraturan dipertanyakan, apakah peraturan yang setingkat Undang-Undang yang mengatur hal lebih umum dapat diterima dan konsisten diatur dengan peraturan lainnya yang tingkatannya lebih rendah tentang suatu hal, khususnya peraturan perundang-undangan, dimana peraturan tersebut merupakan pijakan suatu tingkatan pemerintahan dalam pengambilan keputusan dan kebijakan yang menyangkut kepentingan rakyat pada umumnya.

Seharusnya dalam Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan lebih jelas dibedakan antara peraturan perundang-undangan yang bersifat nasional dan peraturan perundang-undangan yang bersifat lokal, sehingga nantinya jelas dapat dibedakan letak pengundangannya. Maksudnya jika peraturan tersebut setingkat dengan Undang-Undang maka letak pengundangannya ada pada lembaran negara, sedangkan produk perundang-undangan yang bersifat lokal diundangkan dalam Lembaran Daerah.

Untuk dapat lebih mensesederhanakan letak pengundangan peraturan, sebaiknya tiap tingkatan daerah otonom memiliki Lembaran Daerah masing-masing. Peraturan Daerah Propinsi diundangkan dalam Lembaran Daerah Propinsi, Peraturan Daerah

¹¹⁷ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Desa, No. 72 Th. 2005, Pasal 56 “*Peraturan Desa dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan*”

Kabupaten/Kota diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten/Kota dan untuk Peraturan Desa maka diundangkan dalam Lembaran Desa, sedangkan Peraturan atau Keputusan Kepala Daerah diletakkan dalam Berita Daerah. Keputusan Gubernur diletakkan dalam Berita Daerah Propinsi, Keputusan Bupati/Walikota diletakkan dalam Berita Daerah Kabupaten/Kota dan Keputusan Kepala Desa diletakkan dalam Berita Desa. Sehingga hal ini memberikan jaminan posisi yang jelas terhadap Peraturan Desa sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan, yang pada akhirnya kedudukan Peraturan Desa sama dengan kedudukan peraturan daerah lainnya.



Posisi dan Kedudukan Desa

