
PERATURAN DESA DAN KEDUDUKANNYA DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Iswanto

Universitas muhammadiyah Surakarta
Iswanto57@gmail.com

Abstrak

Pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang langsung berada di daerah, Era reformasi melahirkan gagasan pemberian otonomi pada Desa sebagai bagian pemerintahan terkecil dari Negara, Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute aproach), menelaah peraturan perundang-undangan yang bersangkut dalam hal kedudukan Peraturan Desa Pengaturan peraturan desa dan mekanisme pembentukannya diatur dalam peraturan pelaksanaannya dalam undang-undang desa telah memberikan lex specialis bagi peraturan desa sehingga kehadirannya kini menjadi sebuah keharusan dalam sebuah pemerintahan desa.

Kata kunci : Peraturan Desa, Sistem, Indonesia

A. PENDAHULUAN

Pemerintahan Negara Republik Indonesia membagi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia atas daerahdaerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiaptiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Desa dalam struktur pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dikukuhkan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memiliki bentuk dan susunan tingkatan pemerintahan sendiri sebagai satuan pemerintahan terendah.

Pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang langsung berada di daerah, bersama-sama dengan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, kedudukannya bukan lagi sebagai perangkat daerah kabupaten/kota. Era reformasi melahirkan gagasan pemberian otonomi pada Desa sebagai bagian pemerintahan terkecil dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diharapkan mampu secara mandiri mencapai tujuan

pembangunan sehingga memberikan dampak besar bagi perekonomian negara secara keseluruhan. Desa dan adat istiadatnya telah menjadi ciri khusus dari Indonesia sejak jaman pra-kemerdekaan sehingga memberikan otonomi yang utuh pada Desa merupakan upaya yang tepat untuk mencapai kesejahteraan rakyat.¹

Konsep otonomi desa memberikan keleluasan pada desa untuk mengatur desanya sendiri termasuk dalam hal membuat kebijakan. Atas dasar itulah Undang-Undang tentang Desa dan peraturan pelaksanaannya mengatur wewenang desa dalam pembuatan Peraturan Desa. eksistensi otonomi desa telah ada sejak dahulu bahkan jauh sebelum kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945. Pada zaman hindia belanda, desa diakui sebagai kesatuan hukum yang berdasarkan pada adat yang diatur dengan peraturan tentang rumah tangga desa yang dikeluarkan *gouvernement hindia belanda* dari tahun 1906 yang disebut “*Inlandsche Gemeenteordonanti*.”² konstruksi hukum Peraturan Desa menjadi penting pasca era reformasi dengan diaturnya permasalahan ini dalam tiga Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.³

Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum mewajibkan pemerintahan dan masyarakat tunduk dan taat pada hukum. Demikian pula pengakuan atas keberagaman dan eksistensi satuan entitas hukum pemerintahan terendah yang sering kita sebut desa. Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding father*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara Kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun

¹ Ni'matul Huda. (2015). Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga era Reformasi. Malang: Setara Press, hlm 14

² Hanif Nurcholis. (2012). Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Surabaya: Erlangga., hlm 11

³ Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata. (2018). Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Jurnal Negara Hukum. Vol. 9. No. 1 hlm 67

2014 tentang Desa. Hal tersebut memperlihatkan kemampuan politik pemerintah untuk menjadikan desa sebagai entitas hukum menjadi basis pembangunan.⁴

Desa selaku kesatuan masyarakat hukum memiliki otonomi dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Wajib dikembangkan dengan prinsip bahwa kesatuan masyarakat desa dan unit-unit pemerintahan desa harus dikembangkan sebagai komunitas otonom.⁵ Dalam mengatur rumah tangganya sendiri sebagai wujud otonomi desa, entitas hukum yang bernama desa ini memiliki wewenang dan kemandirian dalam mengatur kehidupan bersama masyarakatnya melalui instrumen aturan yang dibuat oleh organ yang berwenang di desa tersebut. Pemerintahan desa merupakan sub sistem pemerintahan yang ada dalam negara, oleh karena itu keberadaan produk aturan yang dibentuk oleh desa yaitu Peraturan Desa menjadi bagian yang tak bisa dipisahkan dari sub sistem peraturan perundang-undangan yang ada di negara Republik Indonesia. Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka penulis membatasi rumusan masalah sebagai berikut: Bagaimanakah Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?

B. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute aproach), yakni dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, dalam hal ini kedudukan Peraturan Desa.

C. PEMBAHASAN

Kedudukan dan keberlakuan yuridis Peraturan Desa menjadi persoalan ketika konfigurasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia menghilangkan Peraturan Desa dari hierarkhi Peraturan PerundangUndangan di Indonesia yang tercantum dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang selanjutnya disebut sebagai (UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Namun, Peraturan Desa kembali dimunculkan dalam UndangUndang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (yang selanjutnya disebut

⁴ Muhammad Fauzan, Peran Kelembagaan Pemerintah Desa dalam kerangka Otonomi Daerah, Majalah Hukum Nasional, 2014.

⁵ Putera Astomo, Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan, Jurnal Konstitusi, Volume 15, Nomor 2, Juni 2018, hlm 283

sebagai UU Desa) sebagai wewenang dari desa untuk menyelenggarakan kepentingan pembangunan desa dalam mewujudkan otonomi desa.

Konstruksi hukum Peraturan Desa menjadi penting pasca era reformasi dengan diaturnya permasalahan ini dalam tiga Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Kedudukan Peraturan Desa pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sangat kuat, di mana desa memiliki institusi politik demokrasi yakni Badan Perwakilan Desa. Masyarakat desa adalah subyek pembangunan. Dalam pemerintahan desa, mekanisme checks and balance belum tentu berlaku, karena pada umumnya masyarakat desa masih menganut paham primodial yang bersifat kedaerahan, sehingga konflik dalam penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terjadi. Dibentuknya Badan Permusyawaratan Desa yang menyelenggarakan Pemerintah Desa, diharapkan dapat menjadi motor penggerak dinamisme masyarakat desa untuk mencapai keseimbangan dan pemberdayaan.

Sebagai proses gerakan, Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa berusaha untuk melaksanakan pembangunan tersebut secara menyeluruh. Sebagai gerakan, maka diperlukan kemampuan untuk menggerakkan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan dilandasi kesadaran untuk meningkatkan desa menjadi keadaan yang lebih baik. peranan kepemimpinan sangat menonjol. meskipun masyarakat pada dasarnya tidak bisa dilepaskan, tetapi keberhasilan pembangunan desa juga tampak besar sekali disebabkan oleh kepemimpinan yang tepat sesuai dengan kondisi masyarakat yang bersangkutan.

Keselarasan dalam bidang kerjasama antara Pemerintah Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa khususnya dalam pembangunan di bidang pembuatan Perdes harus selalu dapat berkoordinasi dengan pemerintah daerah yang ada sehingga nantinya dapat terwujud sistem pemerintahan yang baik. kewenangan dari Badan Permusyawaratan Desa menurut Undang-Undang Desa, di mana secara implisit dimaknakan bahwa hubungan antara pemerintah desa dengan Badan Permusyawaratan Desa adalah sejajar dan sebagai mitra.

Peraturan Desa kembali dimunculkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (yang selanjutnya disebut sebagai UU Desa) sebagai wewenang

dari desa untuk menyelenggarakan kepentingan pembangunan desa dalam mewujudkan otonomi desa. Otonomi Desa sebenarnya dapat dipandang sebagai wahana untuk memperkuat sistem demokrasi dalam arti bahwa kedaulatan rakyat memperoleh peluang untuk berproses ke arah perwujudannya secara nyata.

Hal ini bisa dimaklumi, karena esensi ekonomi adalah desentralisasi yang tidak hanya berada dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat, daerah dan desa, yaitu terutama yang berkaitan dengan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah, khususnya desa. Peranan Badan Permusyawaratan Desa harus dilibatkan secara nyata dalam segala penetapan kebijakan pemerintahan desa. Badan Permusyawaratan Desa harus benar-benar dapat menjadi forum perwakilan rakyat desa.

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional, di mana desa mempunyai hak kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Dengan konsekuensi kepala desa bertanggungjawab kepada Bupati dan memberikan keterangan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada rakyat melalui Badan Permusyawaratan Desa. Pertanggungjawaban Kepala Desa disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa sekali dalam setahun pada setiap tahun anggaran.

dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu adanya asas-asas formal dan material. Asas Formal terdiri dari: Asas tujuan yang jelas , Asas organ/lembaga yang tepat , Asas perlunya peraturan , Asas dapat dilaksanakan , Asas konsensus . Sedangkan Asas Material meliputi, Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, Asas tentang dapat dikenali, Asas perlakuan yang sama dalam hukum, Asas kepastian hukum, Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Penyusunan peraturan desa terdapat batasan-batasan yang harus dijadikan acuan umum yang meliputi: Kejelasan tujuan; bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak di capai, Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, Dapat dilaksanakan, Kedayagunaan dan kehasilgunaan, Kejelasan rumusan, Keterbukaan

Kedudukan Peraturan Desa dalam Perundang-undangan di Indonesia dapat dianalisa berdasarkan pendekatan atas undang-undang yang pernah berlaku dan

sedang berlaku saat sekarang ini. UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa dinyatakan bahwa penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi. Dengan demikian materi muatan peraturan desa terdiri atas: penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa; dan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sejalan dengan hal tersebut, pada prinsipnya pelimpahan kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi dalam 2 (dua) bentuk yaitu: Pelimpahan kewenangan delegasi; dan Pelimpahan kewenangan atribusi. Pelimpahan kewenangan delegasi adalah pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undang yang sejenis atau yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Sementara pelimpahan kewenangan atribusi adalah pemberian kewenangan membentuk Peraturan Perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu Lembaga Negara/Pemerintah.

Dengan memperhatikan uraian tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa materi muatan peraturan desa tidak terlepas dari kewenangan atribusi berupa penjabaran dari berbagai kewenangan yang dimiliki desa berdasarkan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa dan kewenangan delegasi dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan Pasal 19 UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa, kewenangan desa meliputi: kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa; kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota; dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota. kewenangan desa tersebut dapat dijabarkan dalam peraturan desa.

Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan Pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan identifikasi dan inventarisasi kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa dengan melibatkan Desa. Berdasarkan hasil identifikasi dan inventarisasi tersebut, bupati/walikota menetapkan peraturan bupati/walikota tentang daftar kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan. Peraturan bupati/walikota tersebut ditindaklanjuti oleh Pemerintah Desa

dengan menetapkan peraturan Desa tentang kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sesuai dengan situasi, kondisi, dan kebutuhan lokal. Apabila Pemerintah Kabupaten/Kota belum menetapkan peraturan bupati/walikota tentang kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa, maka pemerintah desa mengacu kepada UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dimiliki oleh desa adat. Pasal 103 UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa kewenangan hak asas usul meliputi: Pengaturan dan Pelaksanaan Pemerintahan berdasarkan susunan asli. Pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat. Pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat. Penyelesaian Sengketa Adat. Penyelenggaraan sidang perdamaian Peradilan Desa Adat sesuai Peraturan Perundang-undangan. Pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat desa adat berdasarkan hukum adat; dan Pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat adat.

Pasal 19 UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa kewenangan lokal berskala desa merupakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan 17 desa dan prakarsa masyarakat desa, antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, perpustakaan desa, embung desa, dan jalan desa.

Berdasarkan Pasal 22 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah kabupaten/kota kepada Desa meliputi: Penyelenggaraan pemerintahan Desa, Pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa dan Pemberdayaan masyarakat Desa.

Biaya disediakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dapat menugaskan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada Desa. Pendanaan untuk melaksanakan urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Desa oleh Pemerintah Pusat dibebankan kepada APBN. Pendanaan untuk melaksanakan urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Desa oleh Pemerintah Daerah Provinsi dibebankan kepada APBD

Provinsi. Pendanaan untuk melaksanakan urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Desa oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dibebankan kepada APBD Kabupaten/Kota.

D. KESIMPULAN

Pengaturan peraturan desa secara khusus dalam UU Desa dan mekanisme pembentukannya yang juga secara khusus diatur dalam peraturan pelaksanaannya telah memberikan *lex specialis* bagi peraturan desa sehingga kehadirannya kini menjadi sebuah keharusan dalam sebuah pemerintahan desa. konstruksi hukum Peraturan Desa diatur dalam tiga Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 20014 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kedudukan Peraturan Desa pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sangat kuat, di mana desa memiliki institusi politik demokrasi yakni Badan Perwakilan Desa. Peraturan Desa kembali dimunculkan dalam UndangUndang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa melihat peraturan desa sekaligus dua sisi baik sebagai produk hukum maupun sebagai produk politik desa di berikan kewewenangan untuk menyelenggarakan kepentingan pembangunan desa dalam mewujudkan otonomi desa.

E. DAFTAR RUJUKAN

- Huda, Ni'matul. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga era Reformasi*. Malang: Setara Press.
- Nurcholis, Hanif. 2012. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Surabaya: Erlangga.
- Firma Aditya, Zaka dan Winata, M. Reza. 2018. *Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jurnal Negara Hukum. Vol. 9. No. 1 hlm 67
- Fauzan, Muhammad. 2014. *Peran Kelembagaan Pemerintah Desa dalam kerangka Otonomi Daerah*. Majalah Hukum Nasional.
- Astomo, Putera. 2018. *Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan*. Jurnal Konstitusi, Volume 15, Nomor 2, Juni 2018, hlm 283