

# **REPOSISI PERATURAN DESA DALAM HIERARKI PERUNDANG-UNDANGAN**

**Ari Wuisang**

Fakultas Hukum Universitas Pakuan

Jalan Pakuan Po.Box. 452

e-mail : ari.wuisang@unpak.ac.id

Naskah diterima : 7/12/2017, revisi : 20/06/2018, disetujui 30/06/2018

## **Abstrak**

*Legal policy* tentang desa saat ini telah memberikan penguatan terhadap kelembagaan dan kewenangan desa yang tentunya akan berimbas pula pada peningkatan kedudukan dan peranan peraturan desa sebagai instrumen hukum desa dalam mengatur berbagai persoalan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Oleh sebab itu, Paradigma yang digunakan dalam UU No. 12 Tahun 2011 dalam memandang peraturan desa sudah tidak dapat dipertahankan lagi. UU No. 12 Tahun 2011 memang lahir sebelum terbitnya Undang-Undang Desa, sehingga suasana kebathinan yang meliputi undang-undang tersebut mungkin menganggap kurang penting eksistensi dari peraturan desa. Namun seiring dengan penguatan berbagai aspek tentang desa melalui Undang-Undang Desa dan peraturan pelaksanaannya, maka sebagai pembaharuan hukum ke depan, sudah sepatutnya untuk meninjau kembali UU No. 12 Tahun 2011 terkait dengan reposisi peraturan desa.

Kata kunci : peraturan desa, pemerintah desa, reposisi, hierarki

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Desa atau yang disebut dengan nama lain<sup>1</sup> merupakan struktur pemerintahan asli bagi bangsa Indonesia yang telah ada sejak zaman dahulu kala, bahkan sebelum penjajah Belanda masuk ke Indonesia. Secara historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara bangsa (*nation state*) ini terbentuk, dengan institusi yang otonom dan memiliki tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri

---

<sup>1</sup>Desa merupakan istilah yang dikenal di wilayah Jawa dan Madura. Di luar daerah tersebut, desa disebut dengan Gampong (Aceh), Huta (tanah Batak), Nagari (Minangkabau), Marga (Sumatera Selatan) dan sebagainya. Dewasa ini, istilah desa biasa dipakai sehingga sudah menjadi istilah yang bersifat umum. Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal. 492.

serta relatif mandiri. Karena itu, sistem hukum yang diterapkan di desa adalah khas, asli Indonesia dan bukan merupakan konsep yang diadopsi dari luar.<sup>2</sup>

Dengan tingkat keragaman yang tinggi, membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling konkret<sup>3</sup> atau merupakan entitas pemerintahan yang langsung berhubungan dengan rakyat. Dengan demikian, Desa merupakan “kaki” dari Pemerintah Republik Indonesia.<sup>4</sup> Dalam artian, bahwa tidak ada pemerintahan negara republik ini, bilamana tidak ada pemerintahan desa, karena pemerintahan desalah yang paling bersentuhan secara langsung dengan rakyat, atau setidaknya secara historis, bangunan pemerintahan desa yang terlebih dahulu bereksistensi daripada pemerintahan negara. Hal ini menyebabkan desa memiliki arti sangat strategis sebagai basis penyelenggaraan pelayanan publik dan memfasilitasi pemenuhan hak-hak publik rakyat lokal. Apalagi, Sekitar 65% penduduk Indonesia bermukim di daerah pedesaan. Sisanya sekitar 35% berada di wilayah perkotaan. Saat ini jumlah desa di Indonesia sebanyak 74.754 dan pada tahun 2017 ini diperkirakan akan ada penambahan sekitar 200 desa baru.<sup>5</sup>

Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia, pengaturan desa telah melalui berbagai macam peraturan perundang-undangan. Sejak zaman kemerdekaan hingga saat ini pengaturan desa dalam berbagai undang-undang dan Penetapan Presiden adalah sebagai berikut :

1. UU No. 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah;
2. UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;

---

<sup>2</sup>Disarikan dari Ateng Syafruddin dan Suprin Na'a, *Republik Desa*(Bandung : Alumni, 2010), hal. 4-6.

<sup>3</sup> HAW Widjadja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh* (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2014), hal. 4.

<sup>4</sup> Hal ini terungkap dalam pemikiran Moh. Yamin dalam pidatonya di hadapan BPUPKI yang antara lain mengatakan “tetapi yang perlu kita tegaskan di sini, yaitu bahwa desa-desa negeri-negeri, warga-warga dan lainnya menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia dan di tengah-tengah pemerintahan atasan (pemerintah pusat) dan bawahan (pemerintah desa), kita pusatkan pemerintahan daerah. Dikutip dari, Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)* (Yogyakarta : FH-UIN Press, 2014), hal. 2.

<sup>5</sup> “Tahun 2017 bertambah 200 desa”, <http://www.nkriberbagi.com/2017/01/tahun-2017-bertambah-200-desa.html>, diakses tanggal 15 Agustus 2017. Ironisnya dari jumlah desa yang sangat banyak tersebut, data kasar yang tersedia menunjukkan bahwa hanya ada sekitar 20 ribu desa yang berjalan secara efektif, sementara angka sebesar 42 ribu desa tidak efektif. Efektivitas ini terutama diukur dengan keberadaan kantor desa, kelengkapan perangkat desa, pelayanan administrasi, jam kantor, pendataan, peraturan desa, rancangan anggaran desa, dan lain-lain.

3. UU No. 44 Tahun 1950 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
4. UU No. 1 Tahun 1950 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
5. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (disempurnakan);
6. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 (disempurnakan) tentang DPRD Gotong Royong dan Sekretariat Daerah;
7. UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
8. UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja;
9. UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
10. UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
11. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
12. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
13. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan
14. UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Setelah mengalami masa-masa suram pada zaman Orde Baru melalui penerapan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Desa, kebangkitan kembali (*revival*) terhadap desa terjadi melalui perubahan kedua UUD Tahun 1945 (Agustus Tahun 2000). Pasal 18 B ayat (2) Perubahan Kedua UUD Tahun 1945 menentukan bahwa, “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan 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”.

Menurut Ateng Syafruddin, norma Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 harus dipahami sebagai prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum beserta hak-hak tradisionalnya. Maksud dari idiom hukum “masyarakat hukum adat” adalah masyarakat hukum (*rechts-gemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, kampung, meunasah, huta, negorij, dan sebagainya.<sup>6</sup> Apalagi dengan dikeluarkannya pengaturan desa dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dan diatur dalam undang-undang tersendiri, yaitu UU No. 6 Tahun 2014

---

<sup>6</sup> Ateng Syafruddin dan Suprin Na’a, *Republik Desa...op.cit.*, hal. 44.

yang tentang Desa, maka eksistensi desa semakin mengalami penguatan secara normatif dilihat dari berbagai macam aspek yaitu kedudukan desa, jenis desa, kewenangan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, hak-hak masyarakat desa, peraturan desa, keuangan dan aset desa, pembangunan desa dan sebagainya. Dengan demikian, UU No. 6 Tahun 2014 cukup memberikan angin segar bagi masa depan kemandirian desa.<sup>7</sup>

Sejalan dengan penguatan desa melalui UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (Undang-Undang Desa) dan peraturan pelaksanaannya, telah membuat kedudukan dan peranan peraturan desa menjadi semakin penting dalam roda penyelenggaraan pemerintahan desa. Apabila kita membaca PP No. 43 Tahun 2014 tentang Desa, yang merupakan salah satu peraturan pelaksanaan Undang-Undang Desa, maka nampak sekali peraturan desa menjadi instrumen utama dan ujung tombak dalam pelaksanaan pemerintahan desa. Celaknya, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang P3), malah sama sekali tidak menyebutkan jenis, apalagi hierarki peraturan desa ini. Yang muncul justru adalah nomenklatur Peraturan yang ditetapkan Kepala Desa yang kabur maknanya. Padahal dalam Undang-Undang yang sebelumnya, yaitu UU No. 10 Tahun 2004, peraturan desa mendapatkan eksistensi dan hierarki yang jelas, masuk dalam lingkup peraturan daerah.

Dengan demikian, terdapat disharmoni antara *legal policy* (kebijakan hukum) dalam Undang-Undang Desa dengan Undang-Undang P3 terkait dengan kedudukan peraturan desa. Hal ini tentu saja harus direspon melalui evaluasi terhadap eksistensi dan hierarki peraturan desa dalam UU No. 12 Tahun 2011. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengangkat tema tentang “Reposisi Peraturan Desa dalam Hierarki Perundang-undangan”.

## **B. Rumusan Masalah (Isu Hukum)**

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

---

<sup>7</sup>Didik G. Suharto, *Membangun Kemandirian Desa* (Yogyakarta :Pustaka Pelajar, 2016), hal. 25.

1. Bagaimana urgensi dari fungsi peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa?
2. Bagaimana reposisi peraturan desa dalam hirarki peraturan perundang-undangan?

## II. PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DESA

### A. Kepala Desa dan Perangkat Desa

Undang-Undang Desa memberikan batasan desa sebagai berikut : <sup>8</sup>

**“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”.**

Dalam Undang-Undang yang sama dijabarkan pula kewenangan desa yang meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat Desa. <sup>9</sup> Lebih lanjut, kewenangan desa diperinci sebagai berikut :

1. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul;
2. Kewenangan lokal berskala Desa;
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

Pemerintahan desa dilaksanakan oleh pemerintah desa, <sup>11</sup> yang terdiri atas Kepala Desa (atau disebut dengan nama lain) dan dibantu oleh perangkat

---

<sup>8</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Desa*, UU No. 6 Tahun 2014, Pasal 1 angka 1.

<sup>9</sup>*Ibid.*, Pasal 18.

<sup>10</sup>*Ibid.*, Pasal 19 jo. Pasal 1 angka 3.

<sup>11</sup>*Ibid.*, Pasal 23.

desa (atau disebut dengan nama lain) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. <sup>12</sup> Kepala Desa adalah pimpinan pemerintahan desa. Kepala desa sebagai orang pertama mengembang tugas dan kewajiban yang berat, karena ia adalah penyelenggara dan penanggungjawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, dan urusan pemerintahan, termasuk pembinaan ketenteraman dan ketertiban. Di samping itu, ia mengemban tugas membangun mental masyarakat desa baik dalam menumbuhkan maupun mengembangkan semangat membangun yang dijiwai asas usaha bersama dan kekeluargaan. <sup>13</sup>

Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. <sup>14</sup> Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa berwenang :

1. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
2. Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
3. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
4. Menetapkan Peraturan Desa;
5. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
6. Membina kehidupan masyarakat Desa;
7. Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;

Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa berhak: <sup>15</sup>

1. Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
2. Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
3. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
4. Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
5. Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

Perangkat desa terdiri atas : <sup>16</sup>

---

<sup>12</sup>*Ibid.*, Pasal 25.

<sup>13</sup>Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *op.cit.*, hal. 117.

<sup>14</sup>Indonesia, "Undang-Undang tentang Desa", *loc.cit.*, Pasal 26.

<sup>15</sup>*Ibid.*, Pasal 26 ayat (3)

1. Sekretariat Desa;
2. Pelaksana Kewilayahan;
3. Pelaksana teknis.

Perangkat desa berkedudukan sebagai unsur pembantu kepala desa<sup>17</sup> yang diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan camat atas nama bupati/walikota<sup>18</sup> dan dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab kepada Kepala Desa<sup>19</sup>.

Sekretariat desa dipimpin oleh sekretaris Desa dibantu oleh unsur staf sekretariat yang bertugas membantu kepala Desa dalam bidang administrasi pemerintahan. Dalam praktik, beban tugas Sekretaris Desa (Sekdes) memang besar dan luasnya (baik kuantitas maupun kualitas) dapat dilihat dari fungsi Sekdes sebagai berikut :

1. Mengendalikan surat masuk dan surat keluar serta kearsipannya;
2. Menyusun rencana, pengendalian dan evaluasi;
3. Menginventarisasi hak milik dan kekayaan desa;
4. Menjalankan administrasi keuangan desa;
5. Menyusun laporan pelaksanaan tugas pemerintah desa;
6. Melaksanakan tugas-tugas lainnya yang dibebankan oleh Kepala Desa.<sup>20</sup>

Adapun unsur Pelaksana Kewilayahan merupakan unsur pembantu kepala Desa sebagai satuan tugas kewilayahan, sedangkan Pelaksana teknis merupakan unsur pembantu kepala Desa sebagai pelaksana tugas operasional yang terdiri atas paling banyak terdiri atas 3 (tiga) seksi.

## **B. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

Kepala Desa dengan BPD dilihat dalam perspektif negara hukum demokratis yang modern, dasar pemikiran pola hubungannya harus dipandang sebagai *checks and balances* yang interesnya lebih mementingkan pengawasan atas masing-masing organ pemerintahan desa dengan prinsip kemitraan daripada pendekatan *separation of power* yang memandang

---

<sup>16</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Desa*, PP No. 43 Tahun 2017, Pasal 61 ayat (2).

<sup>17</sup>*Ibid.*, Pasal 61 ayat (2).

<sup>18</sup> Indonesia, "Undang-Undang tentang Desa", *loc.cit.*, Pasal 49 ayat (2)

<sup>19</sup>*Ibid.* Pasal 49 ayat (2).

<sup>20</sup>Ateng Syafrudin dan Suprin Na'a, *Republik Desa*, *op.cit.*, hal. 56.

pemisahan kekuasaan sebagai institusi yang mempunyai kewenangan masing-masing.<sup>21</sup>

Selain itu, yang juga harus mendapat penekanan, bahwa memang soal hubungan antara Kepala Desa dengan BPD bukan hanya dibangun melalui rel-rel hukum *an sich*, tetapi dilakukan secara simultan dengan moral dan etika yang dimiliki oleh pemegang jabatan masing-masing organ selaku pengambil kebijakan. Meskipun moral dan etika hanya berdampak pada pertanggungjawaban politik, implikasinya sangat luas, khususnya yang berkenaan dengan kepercayaan masyarakat terhadap wakil-wakilnya yang ada di parlemen desa.

Anggota BPD merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis, dengan masa jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji, maksimal 3 (tiga) periode secara berturut-turut atau tidak berturut-turut (Pasal 56 Undang-Undang Desa). Jumlah Anggota BPD ditetapkan dengan jumlah gasal, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan orang) dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk dan kemampuan keuangan desa (Pasal 58 Undang-Undang Desa).

BPD memiliki fungsi : (Pasal 55 Undang-Undang tentang Desa)

1. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
3. Menyalurkan aspirasi masyarakat desa.

BPD juga terlibat dalam Musyawarah Desa bersama-sama dengan Kepala Desa dan unsur masyarakat desa untuk memusyawarahkan hal-hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan desa (Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Desa). Hal-hal strategis dimaksud yaitu (Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang Desa) :

1. Penataan Desa;
2. Perencanaan Desa;

---

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945* (Yogyakarta : FH-UII Press, 2004), hal. 24.

3. Kerja sama Desa;
4. Rencana investasi yang masuk ke Desa;
5. Pembentukan BUM Desa;
6. Penambahan dan pelepasan Aset Desa; dan
7. Kejadian luar biasa.

Selain itu, BPD menyusun Peraturan Tata Tertib BPD (Pasal 60 Undang-Undang Desa) dan memiliki hak-hak kelembagaan sebagai berikut (Pasal 61 Undang-Undang Desa) :

1. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
2. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa;
3. Pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
4. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

### **III. EKSISTENSI DAN HIERARKI PERATURAN DESA DALAM UU NO. 10 TAHUN 2004 DAN UU NO. 12 TAHUN 2011**

Pada masa berlakunya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan desa ditetapkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup> Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 memasukkan peraturan desa ke dalam ruang lingkup peraturan daerah. Huruf c Pasal 7 ayat (2) undang-undang tersebut menentukan peraturan desa/peraturan yang setingkat yang dibuat oleh badan perwakilan desa (sekarang badan permusyawaratan desa) bersama kepala desa atau nama lainnya. Oleh sebab itu, dapat disimpulkan bahwa peraturan desa pada era UU No. 10 Tahun 2004 memiliki jenis dan hierarki yang jelas. Namun Setelah terbitnya UU No. 12 Tahun 2011 yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004, keadaannya menjadi berbeda. Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menentukan :

---

<sup>22</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta : Kanisius, 2007), hal. 102

**Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan 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; dan**  
**g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.**

Dalam Penjelasan Pasal 7 huruf f dikatakan, “termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdapus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat”. Kemudian, dalam Penjelasan Pasal 7 huruf g dikatakan “termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh”.

Dari ketentuan Pasal 7 dan penjelasannya di atas, dapat disimpulkan bahwa peraturan desa telah terhapus dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, karena lingkup peraturan daerah telah dibatasi, yaitu hanya peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota, termasuk juga qanun di Aceh.

Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 ditentukan :

**Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) 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.**

Lalu ayat (2) pasal yang sama menentukan, “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”.

Apabila menyimak isi Pasal 8 di atas, muncul suatu jenis peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa atau yang setingkat. Lalu, apakah maksud dari

peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa ? Apakah ini bermakna sebagai *peraturan desa* ataukah bermakna sebagai peraturan kepala desa (*perkades*) yang merupakan penjabaran dari peraturan desa ? UU No. 12 Tahun 2011 tidak memberikan penjelasan yang *clear* tentang hal ini sehingga terdapat norma yang kabur (tidak jelas). Hal ini tentu merupakan masalah hukum yang harus dibenahi dalam kerangka pembaharuan hukum ke depan. Apalagi Politik hukum (*legal policy*) dewasa ini memberikan penguatan terhadap kelembagaan dan kewenangan desa melalui Undang-Undang Desa dan berbagai peraturan pelaksanaannya.

#### IV. PENATAAN ULANG TERHADAP EKSISTENSI DAN HIERARKI PERATURAN DESA

##### A. Urgensi Peraturan Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Melalui Undang-Undang Desa, diterapkan kebijakan afirmatif, yang dalam undang-undang sebelumnya tidak diatur dengan jelas, yaitu diintrodukirnya asas rekognisi dan asas subsidiaritas.<sup>23</sup> Melalui asas rekognisi, keberadaan desa mendapatkan pengakuan sesuai hak asal-usul, dengan wujud konkrit “dihidupkannya” desa adat, di samping desa yang “biasa”. Bentuk desa adat ini memiliki keistimewaan terkait dengan pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, karena pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli. Selain itu, dalam UU No. 6 Tahun 2014 diintrodukir juga asas subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.<sup>24</sup>

Selanjutnya, UU No. 6 Tahun 2014 memiliki pola pikir baru terkait dengan kaidah penyelenggaraan yaitu dengan mengawinkan pendekatan

---

<sup>23</sup> Nata Irawan, *Tata Kelola Pemerintahan Desa* (Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017), hal. 2.

<sup>24</sup> [http://kedesa.id/id\\_ID/wiki/kedudukan-dan-kewenangan-desa/asas-pengaturan-desa/](http://kedesa.id/id_ID/wiki/kedudukan-dan-kewenangan-desa/asas-pengaturan-desa/), diakses tanggal 20 September 2017.

berupa *local self government* dan “membangun desa” yang bersifat *top down*, dengan *self governing community* dan “desa membangun” yang bersifat *bottom up*.<sup>25</sup> “

a. Pendekatan pertama

*Local self government/* membangun desa/*top down*, mengandung arti adanya serangkaian inisiatif penataan dan pembangunan desa yang berasal dari pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota.

b. Pendekatan kedua

*Self governing community/desa membangun/bottom up*, mengandung arti bahwa desa dapat berinisiatif memutuskan kegiatan dan anggaran pembangunan.<sup>26</sup>

Berdasarkan uraian di atas, nampak bahwa *Grand design* kebijakan hukum dalam Undang-Undang Desa telah menempatkan desa sebagai ujung tombak pemerintahan yang memiliki kedudukan dan kewenangan kuat, jauh berbeda dengan potret normatif desa di masa lampau yang buram. Oleh karena itu, hal ini secara otomatis berimbas kepada semakin pentingnya produk hukum desa dalam mengatur penyelenggaraan teknis pemerintahan desa. Berhasil tidaknya segala tugas dan kewenangan pemerintahan desa antara lain ditentukan melalui kebijakan-kebijakan yang dituangkan dalam peraturan desa. Dengan perkataan lain, eksistensi peraturan desa tidak dapat dipandang sebelah mata. Bahkan, peraturan desa menjadi instrumen utama untuk menerjemahkan berbagai kebijakan umum dalam undang-undang dan peraturan pemerintah maupun peraturan daerah yang terkait dengan desa di masa sekarang ini.

Apabila kita mencermati beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Desa dan PP No. 43 Tahun 2014 tentang Desa, nampaklah peranan krusial dari peraturan desa. Dalam artian, instrumen peraturan desa digunakan untuk mengatur berbagai persoalan atau materi yang bersifat mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, yaitu :

1. Pengaturan tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, dan tata ruang (Pasal 69 ayat (4) Undang-Undang Desa);

---

<sup>25</sup> Nata Irawan, *op.cit.*, hal. 9-12.

<sup>26</sup> *Ibid.*

2. Pengaturan tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (Pasal 79 ayat (4) Undang-Undang Desa)
3. Pengaturan tentang Badan Usaha Milik Desa (Pasal 88 ayat (2) Undang-Undang Desa);
4. Pengaturan tentang kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa (Pasal 37 ayat (3) PP No. 43 Tahun 2014);
5. Pengaturan tentang pengelolaan kekayaan milik desa (Pasal 111 PP No. 43 Tahun 2014);
6. Pengaturan tentang perencanaan, pemanfaatan dan pendayagunaan aset desa dan tata ruang dalam pembangunan kawasan perdesaan (Pasal 125 PP No. 43 Tahun 2014);
7. Pengaturan tentang pembentukan lembaga kemasyarakatan desa (Pasal 150 ayat (4) PP No. 43 Tahun 2014);
8. Pengaturan tentang Lembaga Adat Desa (Pasal 152 PP No. 43 Tahun 2014).

#### **B. Prospek Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Desa melalui Perubahan UU No. 12 Tahun 2011.**

Berdasarkan uraian di atas, teranglah bahwa UU No. 12 Tahun 2011 tidak memberikan kedudukan yang sepatasnya terhadap peraturan desa. Seperti telah dikemukakan di atas, selain mengeluarkan peraturan desa dari hierarki peraturan perundang-undangan di Pasal 7, dalam Pasal 8 pun terdapat norma yang kabur terkait dengan munculnya nomenklatur “peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa”. Apakah yang dimaksud dengan peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa ? Apakah yang dimaksud adalah peraturan desa itu sendiri, ataukah peraturan kepala desa yang merupakan norma jabaran dari peraturan desa ? Apabila yang dimaksud oleh pembentuk undang-undang adalah peraturan kepala desa (yang merupakan peraturan pelaksanaan/norma jabaran dari peraturan desa), maka hal ini merupakan suatu kesesatan berpikir yang luar biasa. Bagaimana bisa peraturan pelaksanaan dari peraturan desa yang nota bene lebih rendah dari peraturan desa disebutkan penamaannya, sedangkan peraturan desanya sendiri yang lebih tinggi tidak disebutkan sama sekali ?

Oleh sebab itu, paradigma yang digunakan dalam UU No. 12 Tahun 2011 dalam memandang peraturan desa sudah tidak dapat dipertahankan lagi. UU No. 12 Tahun 2011 memang lahir sebelum terbitnya Undang-Undang Desa, sehingga suasana kebathinan yang meliputi undang-undang tersebut mungkin menganggap kurang penting eksistensi dari peraturan desa. Namun saat ini kondisinya sudah jauh berubah, pengaturan desa saat ini telah memberikan penguatan terhadap kelembagaan dan kewenangan desa yang tentunya akan berimbas pula pada peningkatan kedudukan dan peranan peraturan desa sebagai instrumen hukum desa dalam mengatur berbagai persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Atas dasar itu, maka sebagai pembaharuan hukum ke depan, sudah sepatutnya untuk meninjau kembali UU No. 12 Tahun 2011 terkait dengan reposisi peraturan desa. Menurut penulis, kedudukan peraturan desa perlu dimasukkan atau ditegaskan kembali ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan menempatkan hierarki peraturan desa di bawah peraturan daerah kabupaten/kota. Dengan demikian pula, ketentuan kontroversial dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 mengenai peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa seperti yang telah diutarakan di atas, dapat diakhiri.

Menempatkan peraturan desa di bawah peraturan daerah berarti menempatkan desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Hal ini tidak dapat dipungkiri. Mengutip pendapat Bagir Manan, bahwa semestinya pemerintahan desa menjadi bagian integral pemerintahan daerah. Adanya pandangan tentang pemisahan dipengaruhi oleh pikiran mengenai “mempertahankan keaslian desa”, suatu pendekatan yang keliru. Berhadapan dengan pandangan pertama di atas, Bagir manan menafsirkan maksud pembentuk UUD mempertahankan pemerintahan desa justru bukan dalam semangat agar desa tetap asli menjalankan fungsi pemerintahan tradisional sebagai masyarakat hukum adat. Mempertahankan pemerintahan desa dimaksudkan untuk menjamin kehadiran satuan pemerintahan yang dekat

dengan rakyat.<sup>27</sup> Hal ini sejalan pula dengan pendapat H.A.W. Widjaja, bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah, dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan (ujung tombak) dalam pelayanan kepada masyarakat, dan menjadi tonggak strategis untuk keberhasilan semua program.<sup>28</sup>

Singkat kata, pemerintahan desa tetaplah menjadi subsistem atau bagian dari pemerintahan dan khususnya pemerintah daerah. Selain pendapat Bagir Manan dan H.A.W Widjadja di atas, Beberapa ketentuan dalam UU No. 6 Tahun 2014 menggambarkan secara jelas tentang hal itu, diantaranya dikutip sebagai berikut :

1. Desa berkedudukan di kabupaten/kota;<sup>29</sup>
2. Pemerintah dan pemerintah daerah dapat melakukan penataan desa.<sup>30</sup> Penataan dimaksud dapat berupa pembentukan, penghapusan , penggabungan, perubahan status dan penetapan desa.
3. Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud dalam dalam Peraturan Daerah.<sup>31</sup> Rancangan Peraturan daerah dimaksud harus diajukan dan disetujui oleh Gubernur.<sup>32</sup> sebelum diundangkan, peraturan daerah tersebut harus mendapatkan nomor registrasi dari Gubernur dan kode desa dari Menteri;<sup>33</sup>
4. Kewenangan desa meliputi :<sup>34</sup>
  - a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
  - b. Kewenangan lokal berskala Desa;
  - c. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan

---

<sup>27</sup> Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dengan Daerah Menurut UUD 1945 (Jakarta : Sinar Harapan, 1994), hal. 158-159, dikutip dari Wafia Dhesinta, "Hubungan Desa dengan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan daerah", [https://www.academia.edu/12118458/hubungan\\_desa\\_dengan\\_pemerintahan\\_pusat\\_dan\\_pemerintahan\\_daerah](https://www.academia.edu/12118458/hubungan_desa_dengan_pemerintahan_pusat_dan_pemerintahan_daerah), diakses tanggal 15 Agustus 2017.

<sup>28</sup> H.A.W. Widjaja, *op.cit.*, hal. 7.

<sup>29</sup> Indonesia, "Undang-Undang tentang Desa", *loc.cit.*, Pasal 5.

<sup>30</sup> *Ibid.*, Pasal 7 ayat (4).

<sup>31</sup> *Ibid.*, Pasal 14

<sup>32</sup> *Ibid.*, Pasal 15 dan Pasal 16.

<sup>33</sup> *Ibid.*, Pasal 17 ayat (1).

<sup>34</sup> *Ibid.*, Pasal 19.

d. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Walaupun kewenangan huruf a dan huruf b memberikan nuansa otonomi desa (otonomi asli), namun kewenangan desa pada huruf c dan d jelas menunjukkan desa sebagai subsistem (berada di bawah) dari pemerintah dan pemerintah daerah.

5. Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib: <sup>35</sup>
- a. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
  - b. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
  - c. Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
  - d. Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. <sup>36</sup> Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian. <sup>37</sup>

6. Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa. <sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Indonesia, "Undang-Undang tentang Desa", *loc.cit.*, Pasal 27.

<sup>36</sup> *Ibid.*, Pasal 28 ayat (1).

<sup>37</sup> *Ibid.*, Pasal 28 ayat (2).

<sup>38</sup> *Ibid.*, Pasal 112 ayat (1).

7. Peraturan Desa dan peraturan kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh bupati/walikota.<sup>39</sup>

## V. PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. *Legal policy* tentang desa saat ini telah memberikan penguatan terhadap kelembagaan dan kewenangan desa yang tentunya akan berimbas pula pada peningkatan kedudukan dan peranan peraturan desa sebagai instrumen hukum desa dalam mengatur berbagai persoalan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, yaitu :
  - a. Pengaturan tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, dan tata ruang (Pasal 69 ayat (4) Undang-Undang Desa);
  - b. Pengaturan tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (Pasal 79 ayat (4) Undang-Undang Desa)
  - c. Pengaturan tentang Badan Usaha Milik Desa (Pasal 88 ayat (2) Undang-Undang Desa);
  - d. Pengaturan tentang kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa (Pasal 37 ayat (3) PP No. 43 Tahun 2014);
  - e. Pengaturan tentang pengelolaan kekayaan milik desa (Pasal 111 PP No. 43 Tahun 2014);
  - f. Pengaturan tentang perencanaan, pemanfaatan dan pendayagunaan aset desa dan tata ruang dalam pembangunan kawasan perdesaan (Pasal 125 PP No. 43 Tahun 2014);
  - g. Pengaturan tentang pembentukan lembaga kemasyarakatan desa (Pasal 150 ayat (4) PP No. 43 Tahun 2014);
  - h. Pengaturan tentang Lembaga Adat Desa (Pasal 152 PP No. 43 Tahun 2014).

---

<sup>39</sup> Indonesia, "Peraturan Pemerintah tentang Desa", *loc.cit.*, Pasal 87.

2. Paradigma yang digunakan dalam UU No. 12 Tahun 2011 dalam memandang peraturan desa sudah tidak dapat dipertahankan lagi. UU No. 12 Tahun 2011 memang lahir sebelum terbitnya Undang-Undang Desa, sehingga suasana kebathinan yang meliputi undang-undang tersebut mungkin menganggap kurang penting eksistensi dari peraturan desa. Namun seiring dengan penguatan berbagai aspek tentang desa melalui Undang-Undang Desa dan peraturan pelaksanaannya, maka sebagai pembaharuan hukum ke depan, sudah sepatutnya untuk meninjau kembali UU No. 12 Tahun 2011 terkait dengan reposisi peraturan desa. Menurut penulis, kedudukan peraturan desa perlu dimasukkan atau ditegaskan kembali ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan menempatkan hierarki peraturan desa di bawah peraturan daerah kabupaten/kota. Dengan demikian pula, norma kabur dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 terkait dengan nomenklatur peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa yang tidak jelas maksudnya ini dapat diakhiri.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU No. 12 Tahun 2011.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Desa*. UU No. 6 Tahun 2014.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 23 Tahun 2014.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah tentang Desa*. PP No. 43 Tahun 2014.

### B. Buku

Ateng, Syafruddin dan Suprin Na'a. 2010. *Republik Desa*. Bandung : Alurni,

Didik G. Suharto. 2016. *Membangun Kemandirian Desa*. Yogyakarta :Pustaka Pelajar.

HAW, Widjadja. 2014. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*. Jakarta : RajaGrafindo Persada.

Jimly, Asshiddiqie. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta : FH-UII Press.

\_\_\_\_\_.2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer.

Maria, Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta : Kanisius.

Nata, Irawan. 2017. *Tata Kelola Pemerintahan Desa*. Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Ni'matul, Huda. 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)*. Yogyakarta : FH-UII Press.

### C. Lain-lain

“Tahun 2017 bertambah 200 desa”,  
<http://www.nkriberbagi.com/2017/01/tahun-2017-bertambah-200-desa.html>, diakses tanggal 15 September 2017.

[http://kedesa.id/id\\_ID/wiki/kedudukan-dan-kewenangan-desa/asas-pengaturan-desa/](http://kedesa.id/id_ID/wiki/kedudukan-dan-kewenangan-desa/asas-pengaturan-desa/), diakses tanggal 20 September 2017.

Bagir Manan. 1994. *Hubungan Antara Pusat dengan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta : Sinar Harapan. Dikutip dari Wafia Dhesinta, “Hubungan Desa dengan Pemerintahan Pusat dan Pemerintah daerah”, [https://www.academia.edu/12118458/hubungan\\_desa\\_dengan\\_pemerintahan\\_pusat\\_dan\\_pemerintahan\\_dae-rah](https://www.academia.edu/12118458/hubungan_desa_dengan_pemerintahan_pusat_dan_pemerintahan_dae-rah), diakses tanggal 15 Agustus 2017.