

ARRANGEMENT OF AUTHORITIES AND MECHANISM FOR CANCELLATION OF VILLAGE REGULATIONS IN THE FRAMEWORK OF VILLAGE AUTONOMY IN INDONESIA

PENATAAN KEWENANGAN DAN MEKANISME PEMBATALAN PERATURAN DESA DALAM KERANGKA OTONOMI DESA DI INDONESIA*

Eddy Asnawi¹, Yasrif Yakub Tambusai², Andrew Shandy Utama³

¹Prodi S2 Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru

*e-mail: eddyasnawi@unilak.ac.id

²Prodi S1 Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sultan
Syarif Kasim, Pekanbaru

e-mail: yasrif.y.tambusai@gmail.com

³Prodi S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru

e-mail: andrew.fh.unilak@gmail.com

Abstract

Village regulations are statutory regulations established by the village headman after being discussed and agreed with the Village Consultative Body. This study aims to explain the arrangement of authority and the mechanism for canceling village regulations within the framework of village autonomy in Indonesia. The method used in this research is normative legal research, using a statutory approach. Law Number 6 of 2014 concerning Villages regulates the formation of village regulations, but does not regulate the cancellation of village regulations. The cancellation of village regulations is instead regulated in Article 87 of Government Regulation Number 43 of 2014 concerning Implementing Regulations of Law Number 6 of 2014 concerning Villages, which states that village regulations and village head regulations are contrary to the public interest and/or the provisions of laws and regulations that higher is canceled by the regent/mayor. This provision is contrary to Article 9 paragraph (2) of Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation and is not in accordance with the village autonomy framework as regulated in Law Number 6 of 2014 concerning Villages. The mechanism for canceling village regulations should be carried out through an expanded Village Consultative Body meeting because it is considered to have a sense of justice and the spirit of democracy and is a form of implementation of village autonomy.

Keywords: Village Regulation; Cancellation; Village Autonomy.

Abstrak

Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan penataan kewenangan dan mekanisme pembatalan peraturan desa dalam kerangka otonomi desa di Indonesia. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur mengenai pembentukan peraturan desa, namun tidak mengatur mengenai pembatalan peraturan desa. Pembatalan peraturan desa justru diatur pada Pasal 87 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menyebutkan bahwa peraturan desa dan peraturan kepala desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh bupati/walikota. Ketentuan tersebut ternyata

* Naskah diterima: 15 September 2021, direvisi: 23 September 2021, disetujui untuk terbit: 29 September 2021
Doi: 10.3376/jch.v7i1.413

bertentangan dengan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta tidak sesuai dengan kerangka otonomi desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Mekanisme pembatalan peraturan desa sebaiknya dilakukan melalui rapat Badan Permusyawaratan Desa yang diperluas karena dipandang memiliki rasa keadilan dan semangat demokrasi serta merupakan wujud implementasi dari otonomi desa.

Kata Kunci: Peraturan Desa; Pembatalan; Otonomi Desa.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa lahir sebagai wujud nyata pengakuan dan penghormatan negara terhadap desa sebagaimana yang dinyatakan dalam ketentuan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa memiliki payung hukum yang jelas dan kuat untuk merealisasikan dan mengimplementasikan hak asal-usul dan hak tradisionalnya dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sekaligus memperoleh perlindungan dan pemberdayaan dari pemerintah melalui otonomi desa (Zulman Barniat, 2019). Salah satu bentuk otonomi desa yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah diberikannya kewenangan kepada desa untuk membentuk peraturan desa sebagai landasan hukum bagi kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa. Peraturan desa berkedudukan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Dalam sejarah keberadaannya, peraturan desa memiliki kedudukan yang penting sebagai instrumen perwujudan otonomi desa. Hal ini terlihat dari

berbagai regulasi yang mengatur mengenai desa sejak zaman penjajahan Belanda sampai dengan era kemerdekaan hingga reformasi, terdapat pengaturan mengenai peraturan desa. Pada zaman penjajahan Belanda, peraturan desa diatur pertama kali melalui Indische Staatsregeling tahun 1854. Kemudian dilanjutkan melalui Inlandsche Gemeente-Ordonantie tahun 1906. Setelah Indonesia merdeka, peraturan desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, tepatnya pada Pasal 38. Pada masa pemerintahan Orde Baru, peraturan desa diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dengan sebutan keputusan desa.

Istilah peraturan desa baru dikenal pada era reformasi setelah dimuat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tepatnya pada Pasal 104. Bahkan, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan desa masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun, setelah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diganti dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan desa

tidak lagi masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan (Kadek Wijayanto, Lusiana Margereth Tijow, & Fence M. Wantu, 2020). Terakhir, peraturan desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Permasalahan yang kemudian muncul adalah bahwa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak diatur mekanisme mengenai pembatalan peraturan desa. Padahal seharusnya pengaturan mengenai pembatalan peraturan desa sejalan dengan pengaturan mengenai pembentukannya. Pengaturan mengenai pembatalan peraturan desa baru ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pada Pasal 87 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa peraturan desa dan peraturan kepala desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh bupati/walikota.

Meskipun telah diatur bahwa bupati/walikota diberikan kewenangan untuk membatalkan peraturan desa bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ternyata tidak diatur mekanisme mengenai pembatalan peraturan desa.

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya (Soerjono Soekanto, 2007). Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2011). Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, jurnal-jurnal ilmiah, dan literatur hukum. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan, sedangkan teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Menurut Bagir Manan, masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain, serta dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri (Bagir Manan, 2001). Definisi masyarakat hukum tersebut apabila ditarik

ke dalam konteks Indonesia, maka disebut juga dengan desa (Jawa, Madura, dan Bali), nagari (Minangkabau), ke penghuluan atau kampung (Riau), gampong (Aceh), huta (Batak), wanua (Minahasa), gaukang (Makassar), matowa (Bugis), negory atau dati (Maluku), dan lain sebagainya.

Desa atau sebutan lainnya di atas menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo adalah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Desa dapat terjadi hanya dari satu tempat kediaman masyarakat saja maupun dari satu induk desa dan beberapa tempat kediaman sebagian dari masyarakat hukum yang terpisah yang merupakan kesatuan-kesatuan tempat tinggal sendiri yang dinamakan pedukuhan, ampean, kampung, cantilan beserta tanah pertanian, tanah perikanan darat (empang, tambak, dan sejenisnya), tanah hutan, dan tanah belukar (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).

Dilihat dari sisi sejarah, Bayu Surianingrat mengemukakan bahwa desa sudah dikenal sejak zaman kerajaan-kerajaan sebelum kedatangan penjajah Belanda. Desa pada waktu itu merupakan wilayah-wilayah yang mandiri di bawah penaklukan suatu kerajaan, yang dalam praktik penyelenggaraan pemerintahannya, kerajaan tersebut hanya menuntut loyalitas dari desa, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan desa tidak diatur, melainkan menyerahkannya kepada desa yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurusnya sesuai dengan

adat istiadat dan tata caranya sendiri (Hanif Nurcholis, 2011).

Secara etimologis, istilah “desa” berasal dari kata “swadesi” dalam bahasa Sanskerta, yang artinya wilayah yang mandiri (Hasnati, Sandra Dewi, & Andrew Shandy Utama, 2020). Dalam Kamus Bahasa Indonesia, desa diartikan sebagai kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan definisi desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usulnya, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan di Indonesia (Andrew Shandy Utama, 2017).

Otonomi di Indonesia setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ada dua, yaitu otonomi daerah dan otonomi desa (Jefri S. Pakaya, 2016). Dengan keberadaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka desa mempunyai payung hukum tersendiri untuk menjalankan hak otonomi yang nyata dan seluas-luasnya sebagaimana amanat dari Pasal 18 ayat (5) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Meskipun dimaknai sama-sama memiliki hak kewenangan mengatur diri dan rumah tangga sendiri, tetapi antara otonomi daerah dan otonomi desa memiliki perbedaan yang substansial,

terutama perbedaan dalam hal asal sumber dan bentuk kewenangan. Otonomi daerah asal sumber kewenangannya berasal dari pelimpahan oleh pusat kepada daerah, sedangkan otonomi desa asal sumber kewenangannya bersifat 'given' (asli) yang keberadaannya lahir dari rahim desa itu sendiri. Bentuk otonomi daerah adalah pemberian dari pusat, sedangkan otonomi desa bentuknya adalah pengakuan oleh pemerintah (Lia Sartika Putri, 2016). Dengan demikian, negara berkewajiban membuka ruang dan memfasilitasi tumbuh dan berkembangnya otonomi desa, baik secara hukum, politik, ekonomi, serta sosial dan budaya.

Ni'matul Huda mengemukakan bahwa otonomi desa sudah ada sejak desa itu terbentuk. Otonomi desa berlandaskan adat, mencakup kehidupan lahir dan batin penduduk desa, serta tidak berasal dari pemberian pemerintah (Ni'matul Huda, 2015). Sementara itu, Ateng Syafruddin dan Suprin Na'a mengemukakan bahwa konsekuensi dari gagasan Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan saja desentralisasi kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, melainkan pengakuan dan perlindungan terhadap adanya otonomi desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia sejak sebelum datangnya penjajah Belanda (Ateng Syafruddin & Suprin Na'a, 2010). Menurut H.A.W. Widjaja, otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat, dan utuh karena bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya, pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa.

Dari berbagai konsep otonomi desa yang dikemukakan di atas, dapat ditarik benang merah bahwa desa atau yang disebut dengan nama lain adalah suatu kesatuan masyarakat hukum dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui dan dihormati keberadaan dan hak-hak tradisional yang melekatinya sepanjang masih hidup serta mempunyai kewenangan untuk mengatur urusan masyarakat sendiri, pemerintahannya sendiri, serta mengambil prakarsa sendiri dalam upaya memajukan dan menyejahterakan warga masyarakatnya dimana negara berkewajiban membuka ruang dan memfasilitasi tumbuh kembang otonomi desa, baik secara hukum, politik, ekonomi, serta sosial dan budaya.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa lahir dengan semangat untuk mengimplementasikan amanat konstitusi, terutama mengenai masyarakat adat, sesuai ketentuan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Format otonomi desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa landasan konstitusionalnya adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, pelaksanaan otonomi desa dengan berbagai aspeknya mesti sesuai dengan norma-norma yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, termasuk aspek peraturan desa.

Peraturan desa merupakan salah satu peraturan yang ada di desa yang ditetapkan oleh kepala desa setelah

dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Dalam proses pembentukannya, selain Badan Permusyawaratan Desa, rancangan peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa. Masyarakat desa berhak memberikan masukan terhadap rancangan peraturan desa tersebut (Utang Rosidin, 2019). Artinya, pembentukan peraturan desa melalui proses yang demokratis berbasis partisipasi masyarakat desa yang dikelola secara transparan dan bertanggung jawab.

Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat itu apabila sepanjang pembentukannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Apabila ditelaah lebih lanjut, kedudukan peraturan desa telah memenuhi sekaligus dua kriteria yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pertama, peraturan desa dibentuk atas perintah undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang terdapat dalam Pasal 26 ayat (3) huruf b, Pasal 55 huruf a, Pasal 67 ayat (1), Pasal 69, dan Pasal 110. Kedua, peraturan desa dibentuk dalam rangka merealisasikan kewenangan desa sebagai wilayah otonom berdasarkan hak asalusul sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18, Pasal 19,

Pasal 67 ayat (1), Pasal 103, Pasal 104, dan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Mengingat sedemikian penting dan strategisnya peraturan desa sebagai instrumen hukum otonomi desa, maka sudah semestinya pengaturan mengenai peraturan desa, baik norma hukum pembentukan maupun pembatalannya diatur secara rinci di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Sama halnya pengaturan mengenai norma hukum pembentukan peraturan daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan norma hukum pembatalannya. Seharusnya norma hukum pembatalan peraturan desa diatur melalui peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang yang seiring sejalan dengan norma hukum pembentukannya.

Pada masa penjajahan Belanda, pembatalan peraturan desa diatur dalam Pasal 6 ayat 4 Inlandsche Gemeente-Ordonantie tahun 1906. Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, pembatalan keputusan Desapraja (peraturan desa) terdapat pada Pasal 61 dan Pasal 62 serta pada Penjelasan Umum angka 21. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, pembatalan keputusan desa (peraturan desa) terdapat pada Pasal 34. Bahkan, undang-undang terdahulu mengatur secara rinci mekanisme pembatalan peraturan desa serta diberlakukannya kesempatan bagi desa untuk menyatakan penolakan atau keberatan dan mekanisme banding atas putusan pembatalan peraturan desa oleh

pemerintah. Akan tetapi, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa hanya mengatur mengenai pembentukan peraturan desa dan evaluasi terhadap rancangan peraturan desa, yaitu pada Pasal 69 yang dijabarkan dalam 12 ayat. Sedangkan, ketentuan mengenai pembatalan peraturan desa sama sekali tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Ketentuan mengenai pembatalan peraturan ternyata diatur pada Pasal 87 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyebutkan bahwa peraturan desa dan peraturan kepala desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh bupati/walikota. Ketentuan tersebut sama saja dengan ketentuan yang diatur pada Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, yaitu keputusan desa yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah, dan peraturan perundang-undangan lainnya dibatalkan oleh bupati/walikota.

Apabila ditelaah, ketentuan mengenai pembatalan peraturan desa yang diatur pada Pasal 87 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak memiliki pijakan hukum dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pertama, pada Pasal 67 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak mengamanatkan adanya pengaturan lebih

lanjut mengenai peraturan desa. Kedua, dalam konsideran menimbang pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak tertuang ketentuan untuk melaksanakan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dengan demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah membuat suatu norma hukum baru melalui ketentuan dalam Pasal 87 di luar ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah kedudukannya berada satu tingkat di bawah undang-undang dan materi peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang. Menurut Nomensen Sinamo, yang dimaksud dengan menjalankan undang-undang adalah peraturan pemerintah hanya berisi ketentuan lebih lanjut dari ketentuan yang telah ada dalam undang-undang. Dengan demikian, materi peraturan pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang dijabarkannya (Nomensen Sinamo, 2016).

Pengaturan mengenai pembatalan peraturan desa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengandung beberapa permasalahan hukum apabila ditinjau dari ketentuan Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa peraturan desa masuk dalam jenis peraturan perundang-undangan. Lalu Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Apabila terbukti bertentangan dengan undang-undang, peraturan desa seharusnya dibatalkan melalui putusan Mahkamah Agung. Namun, pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diatur bahwa bupati/walikota berwenang membatalkan peraturan desa yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, klausul dalam Pasal 87 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengandung pertentangan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan desa dibentuk atas dasar perintah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta dilandasi oleh pengakuan negara atas kewenangan desa yang dijamin oleh Pasal 18B ayat (2)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 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. Di antara wujud hak-hak tradisional tersebut salah satunya adalah membentuk peraturan desa sebagai instrumen hukum untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan maupun kepentingan masyarakat desa. Selain itu, keberadaan peraturan desa merupakan implementasi dari asas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, khususnya asas rekognisi (pengakuan terhadap hak asal-usul) dan asas subsidiaritas (penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa). Dengan demikian, pemberian kewenangan pembatalan peraturan desa kepada bupati/walikota menyalahi format otonomi desa yang berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemberian kewenangan kepada bupati/walikota untuk membatalkan peraturan desa dapat membuka ruang kesewenang-wenangan bagi bupati/walikota terhadap suatu peraturan desa. Apabila suatu peraturan desa menurut pandangan bupati/walikota menghambat kepentingannya atau kepentingan pihak-pihak tertentu, maka bupati/walikota dengan alasan bertentangan dengan kepentingan umum membatalkan peraturan desa tersebut tanpa ada mekanisme hukum yang jelas

bagi desa untuk menyatakan keberatan atau banding.

Mengacu pada ketentuan Pasal 111 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan bahwa aturan tentang desa juga berlaku untuk desa adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus mengenai desa adat, maka Pasal 87 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dapat dijadikan dasar hukum bagi bupati/walikota membatalkan peraturan desa adat.

Terdapat dua kedudukan yang melekat pada peraturan desa, yaitu peraturan desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sekaligus peraturan desa sebagai salah satu wujud dari desa yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, sudah semestinya pengaturan mengenai pembentukan peraturan desa sampai dengan mekanisme pembatalannya diatur secara lengkap dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Terkait pembatalan peraturan desa, perlu pemilahan potensi pertentangannya ke dalam tiga kategori, yaitu peraturan desa yang bertentangan dengan undang-undang, peraturan desa yang bertentangan

dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang, dan peraturan desa yang bertentangan dengan kepentingan umum. Pemilahan tersebut diperlukan untuk merumuskan mekanisme yang tepat dalam pembatalan peraturan desa. Mengingat posisi desa secara administratif berada paling bawah dalam struktur pemerintahan, maka meskipun suatu peraturan desa tidak bertentangan dengan undang-undang, namun bisa saja bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, seperti peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

Pertama, peraturan desa yang bertentangan dengan undang-undang. Sebagai produk hukum, peraturan desa merupakan salah satu dari 15 jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Konsekuensinya yaitu apabila peraturan desa diduga bertentangan dengan undang-undang, maka sebelum dibatalkan harus melalui mekanisme pengujian terlebih dahulu oleh Mahkamah Agung sebagaimana yang diatur pada Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Apabila suatu peraturan desa terbukti bertentangan dengan undang-undang, maka Mahkamah Agung berwenang mengeluarkan putusan pembatalan terhadap peraturan desa, bukan dibatalkan oleh bupati/walikota sebagaimana yang diatur pada Pasal 87

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 87 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bertentangan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kedua, peraturan desa yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki tersebut. Namun, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur mekanisme pengujian dan/atau pembatalan suatu peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang. Apabila terdapat suatu peraturan

desa yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang seperti peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota, maka mekanisme pengujian dan/atau pembatalannya tidak ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu, perlu rumusan mekanisme hukum pembatalan peraturan desa yang sesuai dan sejalan dengan kerangka otonomi desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketiga, peraturan desa yang bertentangan dengan kepentingan umum. Peraturan desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana yang diatur pada Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Adapun yang dimaksud 'bertentangan dengan kepentingan umum' tersebut dapat dilihat penjelasannya pada Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yaitu:

1. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat.
2. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik.
3. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum.
4. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.
5. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan, serta gender.

Sama halnya dengan peraturan desa yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga tidak mengatur mengenai mekanisme pengujian dan/atau pembatalan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan kepentingan umum.

Pelaksanaan tugas kepala desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa dapat dilihat dalam pembuatan rencana kegiatan anggaran dan administrasi desa serta menyusun peraturan desa (Abustan, 2019).

Sehubungan dengan adanya kekosongan hukum mengenai mekanisme pembatalan peraturan desa yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang serta peraturan desa yang bertentangan dengan kepentingan umum, mekanisme pembatalan peraturan desa sebaiknya dilakukan melalui rapat Badan Permusyawaratan Desa yang diperluas, yang dihadiri oleh kepala desa serta para tetua desa dan tokoh-tokoh desa yang berkompeten. Konsep ini dapat dirujuk landasan berpikirnya pada Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan bahwa peraturan desa yang mengatur kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan berskala lokal desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Apabila terjadi pelanggaran terhadap

pelaksanaan peraturan desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran tersebut sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan peraturan desa. Selain itu, desa juga dapat melibatkan pemerintah maupun Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) untuk berkontribusi dalam pembangunan desa (Fahrial, Andrew Shandy Utama, & Sandra Dewi, 2019).

Melalui forum rapat Badan Permusyawaratan Desa yang diperluas kemudian dibahas hasil pengkajian terhadap peraturan desa yang diduga yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang atau yang bertentangan dengan kepentingan umum, termasuk peraturan desa hasil klarifikasi yang dilakukan oleh bupati/walikota melalui tim yang dibentuknya sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa. Selanjutnya apabila ada masyarakat, kelompok masyarakat, dan/atau bupati/walikota yang keberatan atas putusan rapat Badan Permusyawaratan Desa yang diperluas, maka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Konsep mekanisme pembatalan peraturan desa melalui rapat Badan Permusyawaratan Desa yang diperluas

dipandang memiliki rasa keadilan dan semangat demokrasi serta merupakan wujud implementasi dari otonomi desa.

SIMPULAN

Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur mengenai pembentukan peraturan desa, namun tidak mengatur mengenai pembatalan peraturan desa. Pembatalan peraturan desa justru diatur pada Pasal 87 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menyebutkan bahwa peraturan desa dan peraturan kepala desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibatalkan oleh bupati/walikota. Ketentuan tersebut ternyata bertentangan dengan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta tidak sesuai dengan kerangka otonomi desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Mekanisme pembatalan peraturan desa sebaiknya dilakukan melalui rapat Badan Permusyawaratan Desa yang diperluas karena dipandang memiliki rasa keadilan dan semangat demokrasi serta merupakan wujud implementasi dari otonomi desa.

UCAPAN TERIMA KASIH

Telah selesainya penelitian ini tentunya tidak terlepas karena dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis sampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Rektor Universitas Lancang Kuning Dr. Junaidi, S.S. M.Hum., Direktur Program Pascasarjana Universitas Lancang Kuning Prof. Dr. Syafrani, M.Si., dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Dr. Fahmi, S.H., M.H., yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melaksanakan penelitian.

DAFTAR PUSTAKA

- Abustan. (2019). Implementasi Percepatan Pembangunan Desa dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. *Jurnal Gagasan Hukum*, 1 (2), 216-227.
- Andrew Shandy Utama. (2017). Eksistensi Nagari di Sumatera Barat sebagai Desa Adat dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. *Jurnal Equitable*, 2 (1), 75-93.
- Ateng Syafruddin & Suprin Na'a. (2010). *Republik Desa; Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern dalam Desain Otonomi Desa*. Bandung: Alumni.
- Bagir Manan. (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII.
- Fahrial, Andrew Shandy Utama, & Sandra Dewi. (2019). Pemanfaatan Corporate Social Responsibility

- (CSR) terhadap Pembangunan Perekonomian Desa. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 3 (2), 259-272.
- Hanif Nurcholis. (2011). *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga.
- Hasnati, Sandra Dewi, & Andrew Shandy Utama. (2020). Program CSR Perusahaan; Alternatif Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Desa. *Jurnal Comsep*, 1 (1), 25-31.
- Jefri S. Pakaya. (2016). Pemberian Kewenangan pada Desa dalam Konteks Otonomi Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13 (1), 73-84.
- Kadek Wijayanto, Lusiana Margereth Tijow, & Fence M. Wantu. (2020). Kedudukan Peraturan Desa dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Nasional. *Jurnal Ius Civile*, 4 (2), 198-219.
- Lia Sartika Putri. (2016). Kewenangan Desa dan Penetapan Peraturan Desa. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13 (2), 161-175.
- Ni'matul Huda. (2015). *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*. Malang: Setara Press.
- Nomensen Sinamo. (2016). *Ilmu Perundang-undangan*. Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Peter Mahmud Marzuki. (2011). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Soerjono Soekanto. (2007). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo. (1984). *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Utang Rosidin. (2019). Partisipasi Masyarakat Desa dalam Proses Pembentukan Peraturan Desa yang Aspiratif. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 4 (1), 168-184.
- Zulman Barniat. (2019). Otonomi Desa; Konsepsi Teoritis dan Legal. *Jurnal Analisis Sosial Politik*, 5 (1), 20-33.