

PENGUJIAN PERATURAN DESA DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Khelda Ayunita

Universitas Indonesia Timur (UIT) Makassar

Email: *kheldaayunitaa@gmail.com*

Abstract

The regulation of the village is one of the types of legislation that is made by the head of the village along the BPD was made the basis for the Organization of the Government of the village. The village rules in the law number 12 of the year 2011 on the establishment of Regulations no longer regulate expressly the position of village regulations in the hierarchy of legislation. The position in the hierarchy of legislation may determine the institution where the authorities conduct testing of the regulation of the village. According to Law No. 6 of 2014 on the village and its implementing regulations, village rules can be tested through oversight mechanisms owned regent / mayor either through oversight preventive done by evaluation or referred to as "executive preview" or through the mechanism of supervision repressive performed in the process of clarifying or also known as "executive review.

Keyword: Testing, Village Regulation, Evaluation, Clarification

Abstrak

Peraturan desa merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh kepala desa bersama badan pemusyawaratan desa yang dijadikan dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak lagi mengatur secara tegas kedudukan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kedudukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat menentukan lembaga mana yang berwenang melakukan pengujian peraturan desa. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh bupati/walikota menurut Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dan peraturan pelaksanaannya, peraturan desa dapat diuji melalui mekanisme pengawasan yang dimiliki bupati/walikota baik melalui pengawasan preventif yang dilakukan dengan cara evaluasi atau disebut sebagai "eksekutif preview" maupun melalui mekanisme pengawasan secara refresif yang dilakukan dalam proses klarifikasi atau disebut juga "eksekutif review.

Kata Kunci: Pengujian, Peraturan Desa, Evaluasi, Klarifikasi

PENDAHULUAN

Kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan bertujuan untuk menjaga dan memastikan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan berdasar pada peraturan perundang-undangan sebagai dasar untuk melaksanakan aktivitas pemerintahan agar selalu selaras dan sejalan dengan UUD NKRI 1945. Oleh karena itu, dalam UUD NKRI 1945, mengenai kewenangan dan tugas untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibebankan pada 2 (dua) lembaga negara. Dua lembaga negara itu yaitu Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang memiliki tugas dan kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, dan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Peraturan desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Badan Pemusyawaratan Desa (BPD) atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya, merupakan sarana sekaligus sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan desa juga merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Keberadaan desa sendiri saat ini diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU No 6 Tahun 2014). Lahirnya UU No 6 Tahun 2014 juga mengatur tentang kedudukan dan jenis desa; penataan desa; kewenangan desa; penyelenggaraan pemerintahan desa; hak dan kewajiban desa dan masyarakat desa; keuangan desa dan aset desa; serta pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan.

Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 (PP No 43 Tahun 2014) tentang Peraturan Pelaksana UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 83 menegaskan bahwa, rancangan peraturan desa diprakarsai oleh pemerintahan desa. Sementara BPD dapat mengusulkan rancangan peraturan desa kepada pemerintahan desa. Rancangan peraturan desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa untuk mendapatkan masukan,¹ Selanjutnya rancangan peraturan desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan BPD kepada kepala desa untuk ditetapkan menjadi peraturan desa paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal kesepakatan. Peraturan desa dinyatakan berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan dalam lembaran

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa "Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga era Reformasi"*, Malang: Setara Press, 2015, h. 260.

desa dan berita desa oleh sekretaris desa.²

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU No 12 Tahun 2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1) terdapat ketentuan tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 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.

Ketentuan hukum peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) di atas tidak lagi mengatur secara jelas perihal peraturan desa dan kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Pembentuk peraturan desa yaitu pemerintah desa (Kepala Desa dan perangkat desa) dan BPD perlu memahami dan mengerti semua peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memiliki keterkaitan dengan materi muatan yang akan diatur dalam peraturan desa tersebut. Akan tetapi, mengingat masih sangat rendah kapasitas dan kemampuan berdasarkan tingkat pendidikan dari Pemerintah Desa (kepala Desa dan perangkat desa) dan BPD akan menjadi permasalahan tersendiri dalam pembentukan peraturan desa.

Peraturan desa yang rentan mengalami disharmonisasi dengan peraturan di atasnya dan bertentangan dengan kepentingan umum sangat perlu dilakukan pengujian tetapi lembaga mana yang berwenang yang dapat melakukan pengujian terhadap peraturan desa. Jika melihat ketentuan hukum yang termuat pada Pasal 24A UUD NKRI 1945:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undangundang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undangundang”

Maka ketentuan hukum Pasal 24A telah memberikan kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan termasuk peraturan desa tetapi dengan jumlah desa yang ada di Provinsi Lampung saja pada tahun 2014 berjumlah kurang lebih 2.632 desa⁵ dan di Indonesia ada sekitar 75.000 desa, Dengan kondisi tersebut jelas menjadi beban

² *Ibid.*

yang berat jika pengujian peraturan desa menjadi kewenang dari Mahkamah Agung.

PEMBAHASAN

Hasil penelitian menemukan ambiguitas peraturan desa di antara rezim pemerintahan daerah dan rezim pemerintahan desa. Ambiguitas ini bisa dilihat dari produk perundang-undangan sebelum 2014 dan sesudah 2014, yakni setelah UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa lahir. Dengan Undang-Undang ini desa tak lagi masuk rezim pemerintahan daerah.

Kedudukan Perdes juga semakin kuat, dan pengujiannya dilakukan terhadap Undang-Undang. UU No. 6 Tahun 2014 membedakan produk legislasi desa atas (i) peraturan desa; (ii) peraturan kepala desa; dan (iii) peraturan bersama kepala desa. UU No. 10 Tahun 2004 menggunakan stilah 'peraturan desa', sedangkan UU penggantinya menggunakan istilah 'peraturan kepala desa'. Jika istilah itu dikaitkan dengan UU Desa maka peneliti mengemukakan tiga hal. *Pertama*, berdasarkan penafsiran sempit terhadap ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 9 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, maka yang menjadi objek hak uji materiil Mahkamah Agung adalah 'peraturan kepala desa', bukan 'peraturan desa'. *Kedua*, berdasarkan penafsiran ekstensif terhadap pasal yang sama, maka objek HUM yang bisa diajukan ke Mahkamah Agung bukan hanya 'peraturan kepala desa', tetapi juga 'peraturan desa'. *Ketiga*, jika dilakukan penafsiran sistematis, dihubungkan dengan Pasal 69 ayat (12) UU Desa maka 'peraturan kepala desa' dalam UU No. 12 Tahun 2011 memiliki makna dan kualitas yang berbeda dari 'peraturan desa' dalam UU Desa. Dalam hal ini, peraturan terbaru mengesampingkan peraturan yang lama.

Dengan melihat pada UU Desa dan perkembangan produk hukum terakhir, terungkap bahwa pola pengawasan Perdes menggunakan kombinasi. Di satu sisi dimungkinkan pengawasan internal (*executive preview* atau *executive review*), demikian pula pengawasan eksternal. MA punya kewenangan konstitusional untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, termasuk Perdes.

Berdasarkan Pasal 31 dan 31 A UU Mahkamah Agung (UU No. 3 Tahun 2009) dan Perma tentang Hak Uji Materiil, maka pihak yang aktif melakukan pengawasan terhadap peraturan di bawah Undang-Undang adalah masyarakat yang kepentingan dirugikan dengan jalan mengajukan uji materi ke Mahkamah Agung. Pergeseran fokus pengawasan perda (termasuk perdes) dari sifat represif ke preventif, seperti yang dianut UU Desa, dengan sendirinya akan mengurangi potensi banjir perkara HUM Perdes ke Mahkamah Agung. Kalau pengawasan

represif didahulukan dan orang bisa mengajukan pengujian Perdes ke MA, asumsinya MA akan kebanjiran perkara mengingat jumlah desa yang begitu banyak. Tetapi tim peneliti yakin asumsi itu tidak akan terjadi. Hingga penelitian dilakukan terbukti belum ada Perdes yang dimohonkan uji.

Kalaupun nanti MA menerima banyak permohonan, maka hal yang patut diperhatikan para hakim pengadil menurut tim peneliti adalah kekhususan dan keunikan Perdes. Dan itu, adalah pintu masuk bagi hakim untuk menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*). Pengujian terhadap peraturan desa dilakukan dengan mekanisme pengujian secara *executive preview* dan ataupun refresif *executive review*. Mekanisme *executive preview* dan *executive review* merupakan kewenangan bupati/walikota yang lahir dari proses pengawasan secara preventif terhadap produk hukum di desa. Pengawasan preventif merupakan pengawasan pemerintah daerah dalam bentuk evaluasi yang menguji rancangan peraturan desa sementara *executive review* merupakan proses pengawasan refresif dalam bentuk klarifikasi terhadap peraturan. Kedua kewenangan bupati/walikota baik dalam bentuk evaluasi dan klarifikasi dilakukan secara aktif dan melekat dalam proses pembentukan peraturan desa. Jadi setiap peraturan desa yang akan di berlakukan pasti melalui tahapan-tahapan tersebut. Selain itu masyarakat yang merasakan keberatan terhadap peraturan desa diberikan ruang untuk mengajukan permohonan pengujian. Permohonan pengujian tersebut disampaikan kepada BPD untuk dimusyawarahkan terlebih dahulu sebelum nantinya oleh BPD diserahkan kepada bupati/walikota untuk diuji. Bupati/walikota dalam menguji peraturan desa selanjutnya membentuk tim klarifikasi.

PENUTUP

Pengujian terhadap peraturan desa dilakukan dengan mekanisme pengujian secara *executive preview* dan *executive review*. Mekanisme *executive preview* dan *executive review* merupakan kewenangan bupati/walikota yang lahir dari proses pengawasan secara preventif ataupun refresif terhadap produk hukum di desa. Pengawasan preventif merupakan pengawasan pemerintah daerah dalam bentuk evaluasi yang menguji rancangan peraturan desa sementara *executive review* merupakan proses pengawasan refresif dalam bentuk klarifikasi terhadap peraturan. Kedua kewenangan bupati/walikota baik dalam bentuk evaluasi dan klarifikasi dilakukan secara aktif dan melekat dalam proses pembentukan peraturan desa. Jadi setiap peraturan desa yang akan di berlakukan pasti melalui tahapan-tahapan tersebut. Selain itu masyarakat yang merasakan keberatan

terhadap peraturan desa diberikan ruang untuk mengajukan permohonan pengujian.

Permohonan pengujian tersebut disampaikan kepada BPD untuk dimusyawarahkan terlebih dahulu sebelum nantinya oleh BPD diserahkan kepada bupati/walikota untuk diuji. Bupati/walikota dalam menguji peraturan desa selanjutnya membentuk tim klarifikasi.

Adapun saran dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk memastikan bahwa pembentukan peraturan desa tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bupati/walikota perlu mengoptimalkan perannya dalam melaksanakan pengawasan preventif terhadap rancangan peraturan desa sehingga dapat meminimalisir terjadinya pembatalan dan pengujian peraturan desa secara *executive review* maupun *judicial review*.
2. Pemerintah daerah kabupaten harus membentuk peraturan daerah tentang mekanisme pengujian peraturan desa guna memberikan kepastian hukum dalam melakukan pengajuan peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-perundangan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Acmad, Ruslan. 2011. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education.
- Ali, Achmad. 2009. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Termasuk Interpretasi Undang-Undang*. Kencana: Jakarta.
- Amsari, Feri. 2013. *Perubahan UUD 1945, Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Rajawali Pers: Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekjen Kepanitraan MKRI: Jakarta.
- , 2010. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Sinar Grafika: Jakarta.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2006.
- Eko, Suroto. *Regulasi Baru, Desa Baru, Ide, Misi, dan Semangat UU desa*. Kementrian Desa, Pembangunan Daerah tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia: Jakarta
- Fahrudin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. PT. Alumni: Bandung. 83
- Fatmawati. 2005. *Hak Menguji (toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*. PT RajaGrafindo Persada: Jakarta.
- Hamidi, Jazim. 2001. *Pebentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head to A good Village Governance)*. UB Press: Malang.
- HR, Ridwan. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. PT Rajagrafindo Persada: Jakarta.