

**PARTISIPASI MASYARAKAT DESA
DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DESA**

Kadar Pamuji, Abdul Aziz Nasihuddin, Riris Ardhana Riswari

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman-Purwokerto

Email: kadamuji@yahoo.co.id

Abstract

Mandate to promote participation of the villagers stated in Article 18 paragraph (7) and Article 18B (2) of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945, one of which is to encourage initiative, movement, and the participation of village communities to the development potential and Assets Village in order commonweal.

The substance of the Village Act of 2014 contains a lot of opportunities for people to participate in governance and rural development. Article 3 explicitly states that the village setting one of them are basically the principle of participation that is actively involved in an activity, and then in Article 4 letter d. states that the setting of the village aims to encourage initiative, movement, and the participation of the village community to the development potential and assets for the welfare of the village together, even in Article 68 paragraph (2) letter e. that society is obliged to participate in various activities in the village.

Establishment of Village Regulation (Perdes) participatory must reflect the shared commitment between Kepala Desa (village head), Village Consultative Body (BPD) and villagers. To make a good Perdes conducted prior study of potential village and constraints, so Perdes made totally based on needs and not wants.

In the process of its formation, Village Regulations require community participation so that the final outcome of Village Regulation can meet the legal enforceability aspect and can be implemented according to the purpose of its formation. Public participation in this case can be input and discordant thoughts in the formulation of the substance of Village Regulations setting. Law or legislation will be able to be effective if it meets three power sell well as the philosophical, juridical, and sociological. Besides, it also must pay attention to the effectiveness / economic power and political behavior.

In essence Preparation of Village Regulation is not an activity that is carried out solely to fulfill the duties of Head of Village and BPD, but really to solve the problem and provide benefits to rural communities so respected by the communities themselves.

Keywords: Participation, Communities, Village Regulations

Abstrak

Amanat pengembangan partisipasi masyarakat desa tertuang di dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satunya yaitu mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama.

Materi muatan Undang-Undang Desa Tahun 2014 memuat banyak kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Pasal 3 secara tegas menyebutkan bahwa pengaturan desa salah satunya berdasarkan pada asas partisipasi yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan, kemudian di dalam Pasal 4 huruf d. menyebutkan bahwa pengaturan tentang desa bertujuan mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama, bahkan di dalam Pasal 68 ayat (2) huruf e. bahwa masyarakat wajib berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di Desa.

Pembentukan Peraturan Desa (Perdes) yang partisipatif harus mencerminkan komitmen bersama antara Kepala Desa (Kades), Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan masyarakat desa. Untuk membuat Perdes yang baik terlebih dahulu dilakukan kajian potensi

desa beserta hambatan-hambatannya, sehingga Perdes yang dibuat benar-benar berdasarkan kebutuhan dan bukan keinginan.

Dalam proses pembentukannya, Peraturan Desa membutuhkan partisipasi masyarakat agar hasil akhir dari Peraturan Desa dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat berupa masukan dan sumbang pikiran dalam perumusan substansi pengaturan Peraturan Desa. Hukum atau perundang-undangan akan dapat berlaku secara efektif apabila memenuhi tiga daya laku sekaligus yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Disamping itu juga harus memperhatikan efektifitas/daya lakunya secara ekonomis dan politis.

Pada intinya Penyusunan Peraturan Desa bukanlah sebuah kegiatan yang dilaksanakan semata-mata untuk memenuhi tugas yang diemban oleh Kepala Desa dan BPD, melainkan benar-benar untuk menyelesaikan permasalahan dan memberikan manfaat bagi masyarakat desa sehingga dipatuhi oleh masyarakatnya sendiri.

Kata kunci : Partisipasi, Masyarakat, Peraturan Desa

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 pengaturannya berdasarkan pemikiran keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.

Desa sebagai sebuah sistem pemerintahan terkecil di Indonesia sudah selayaknya bisa menyelenggarakan dan mengatur urusannya sendiri serta membangun untuk wilayahnya sendiri. Pembangunan interen desa sebanyak mungkin dengan melibatkan partisipasi masyarakat tanpa menggantungkan pada struktur yang ada di atasnya.

Pembangunan perdesaan seharusnya mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan melalui pemberdayaan masyarakat desa.

pemberdayaan masyarakat berupaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) terutama dalam membentuk dan merubah perilaku masyarakat untuk mencapai kehidupan yang lebih baik dan taraf hidup yang lebih berkualitas.¹

Desa menurut asal katanya berasal dari bahasa Sanskerta "dhesi", yang berarti tanah kelahiran. Jadi, desa tidak hanya dilihat kenampakan sebutan desa fisiknya saja tetapi juga dimensi sosial budayanya. Desa yang berarti tanah kelahiran selain menunjukkan tempat atau daerah juga menggambarkan kehidupan sosial budaya dan kegiatan penduduknya. Sebutan desa di beberapa wilayah berbeda-beda, kampung/dukuh (Jawa Barat), gampong (Aceh), huta (Tapanuli), nagari (Sumatra Barat), marga

¹ Ita Ulumiyah, Abdul Juli Andi Gani, Lely Indah Mindarti, *Peran Pemerintah Desa Dalam Memberdayakan Masyarakat Desa (Studi pada Desa Sumberpasir Kecamatan Pakis Kabupaten Malang)*, Jurnal Administrasi Publik (JAP), Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, Vol. 1, No.5, Tahun 2013, E-ISSN: 2503-3867, Hal. 890 – 899.

(Sumatra Selatan), wanus (Sulawesi Utara), dan dusun dati (Maluku).²

Desa menurut Soetarjo Kartohadikoesoemo adalah satu kesatuan hukum, di mana bertempat tinggal satu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Pengertian ini sempat menekankan adanya otonomi untuk membangun tata kehidupan desa bagi kepentingan penduduk. Dalam pengertian ini terdapat kesan yang kuat, bahwa kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa, hanya bisa diketahui dan disediakan oleh masyarakat desa, bukan pihak lain.³

J. Bournan dalam bukunya I Nyoman Beratha menyebutkan bahwa Desa adalah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama beberapa ribu orang, hampir semua saling mengenal, kebanyakan yang termasuk di dalamnya hidup dari pertanian, perikanan dan sebagainya, usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam, dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial.⁴

² Hermansyah, *Peran Kepala Desa Dalam Pelaksanaan Pembangunan Kecamatan Tana Lia Kabupaten Tana Tidung (Studi Kasus di Desa Tanah Merah dan Desa Sambungan)*, eJournal Pemerintahan Integratif, 3 (2), 2015: 351-362 ISSN 0000-0000, ejournal.pin.or.id. diunduh tanggal 7 Desember 2016.

³ Sutarjo S dalam Anita Cristina, dkk, *Jaman Daulat Rakyat*, Yogyakarta: Laperia Pustaka Indonesia, 2001, hal.208

⁴ I Nyoman Beratha, *Desa, masyarakat desa dan pembangunan desa* Galia Indonesia, Jakarta, 1982, hal.26.

Ditinjau dari segi hubungannya dengan penempatannya dengan suatu tertib pemerintah, I Nyoman Beratha mendefinisikan bahwa Desa atau dengan nama aslinya yang setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah badan hukum. Lebih lanjut I Nyoman Beratha menyatakan bahwa desa-desa tersebut atau nama aslinya yang setingkat adalah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya menurut adat kebiasaan setempat menurut peraturan negara atau peraturan daerah yang berlaku; desa wajib melaksanakan tugas kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah dan Daerah; untuk melaksanakan tugas kewenangan tersebut kepada Desa dapat diberikan sumbangan atau bantuan.⁵

Pengaturan tentang desa sebelum diundangkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana diketahui bahwa pengaturan tentang desa diatur bersama dengan ketentuan tentang Pemerintahan di daerah di dalam satu UU. Di dalam Pasal 1 angka 12. UU tentang Pemerintahan Daerah memberikan definisi tentang desa yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-

⁵ *Ibid*, hal.27.

usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada tanggal 19 Desember 2013 Pemerintah mengesahkan UU Desa yang baru yang kemudian disahkan pada tahun 2014 yaitu UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. UU Desa yang baru menjadi tonggak sejarah yang penting bagi pemerintahan desa, karena adanya kemauan riil dari Pemerintah Pusat untuk memberdayakan desa.

Beberapa pertimbangan disahkannya UU Desa adalah bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya maka salah satu yang bisa dilakukan oleh desa adalah dengan menyusun peraturan desa. Untuk menjamin bahwa peraturan desa mempunyai manfaat yang dapat dirasakan oleh masyarakat maka peraturan desa harus disusun dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Menurut Tomy M Saragih bahwa partisipasi masyarakat (*public participation*) pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses

pengambilan keputusan (*decision-making process*).⁶

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan tidak hanya dipandang sebagai bagian dari proses tetapi juga merupakan bagian tujuan, dimana partisipasi merupakan salah satu indikator tingkat keberhasilan khususnya program pembangunan desa. Oleh karena itu partisipasi dapat berfungsi ganda, yaitu sebagai alat untuk menyelenggarakan pembangunan dan sebagai tujuan pembangunan itu sendiri.⁷

.Paling tidak ada 4 (empat) model partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa yang demokratis: pertama, mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam tim atau kelompok kerja dalam pembentukan peraturan desa; kedua, melakukan *public hearing* (diskusi publik) melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dalam rapat-rapat penyusunan peraturan desa; ketiga, melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan; keempat, mengadakan

⁶ Tomy M Saragih, *Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan*, Jurnal Sasi Vol. 17 No. 3 Bulan Juli-September 2011

⁷ Teraik Kogoya, dkk., *Partisipasi Masyarakat Terhadap Pembangunan Infrastruktur Jalan Desa Di Kabupaten Lanny Jaya-Papua*, Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi, Program Pascasarjana, Program Studi Perencanaan Pengembangan Wilayah Universitas Sam Ratulangi, Manado, Volume 15 no. 2 – Juni 2015 hlm 3. [Http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/jbie/article/viewfile/8343/7915](http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/jbie/article/viewfile/8343/7915), Diunduh Desember 2016

kegiatan musyawarah atas peraturan desa sebelum dibahas oleh institusi yang berkompeten; kelima, mempublikasikan rancangan peraturan desa agar mendapatkan tanggapan masyarakat.⁸

Pembentukan peraturan desa (Perdes) yang partisipatif harus mencerminkan komitmen bersama antara Kepala Desa (Kades), Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan masyarakat desa. Sebagaimana dikemukakan oleh Dwipayana bahwa ada dua isu strategis yang penting untuk diperhatikan apabila konsep *good governance* diletakkan dalam lingkup desa dan salah satunya adalah bahwa hubungan antar elemen *governance* di desa didasarkan pada prinsip kesejajaran, keseimbangan, dan kepercayaan dalam melakukan pembangunan desa secara kolektif untuk mencapai kebaikan bersama (*common good*).⁹

Komitmen bersama diantara lembaga kemasyarakatan di desa dengan masyarakat diharapkan menjadi proses demokratisasi yang baik dalam kehidupan bermasyarakat. Apalagi masyarakat desa sudah diberi wewenang oleh pemerintah

untuk mengatur dirinya sendiri, yaitu melalui Perdes yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk membuat Perdes yang baik itu perlu dikaji terlebih dahulu potensi desanya atau hambatanannya, sehingga masyarakat bisa menyimpulkan Perdes ini penting atau tidak, artinya, jangan sampai Perdes ini jadi beban bagi masyarakat, sebab tanpa dukungan masyarakat, Perdes ini pun tidak akan berjalan dengan baik.

Peluang bagi pengembangan otonomi desa yang demokratis tampak terbuka lebar dimana masyarakat berhak memperoleh informasi, melakukan pemantauan serta melaporkan semua aktivitas yang dinilai kurang transparan kepada pemerintah desa dan BPD (Badan Permusyawaratan Desa). Sehubungan dengan itu keberadaan dan kepedulian masyarakat desa dalam mengurus rumah tangganya sendiri menjadi perhatian utama bagi seluruh penyelenggara pemerintahan desa. Permasalahan tersebut kemungkinan akan muncul justru dengan adanya perubahan pengaturan tata pemerintahan desa. Dengan kata lain perubahan terhadap tata pemerintahan desa dapat berdampak pada perubahan pola sikap masyarakat, kedudukan, kewenangan, tugas, fungsi kelembagaan masyarakat. Satu hal yang tidak dikehendaki adalah munculnya sikap apatis dan ketidakpedulian masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

⁸ Muhammad Syaifudin dkk, *Demokrasi Peraturan Desa*, Jurnal Masalah-masalah Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Jilid 39 No. 2, Juni Tahun 2010, hlm. 106-118.

⁹ Dwipayana dan Eko dalam Fajar Sidik, *Mengali Potensi Lokal Mewujudkan Kemandirian Desa*, Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik (JKAP), Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD", Yogyakarta, Vol 19, No 2, p-ISSN 0852-9213, e-ISSN 2477-4693, November 2015, hlm. 117.

Menurut Muhammad Faisal Asariansyah Pemerintah harus pula siap menjadi lebih terbuka, akuntabilitas serta lebih transparan menghadapi iklim yang terjadi di masyarakat saat ini. Berbagai rencana pembangunan yang dimiliki pemerintah semestinya sudah mulai mengajak partisipasi masyarakat. Karena tanpa didukung peran serta masyarakat, pembangunan yang dilaksanakan akan menjadi kurang efektif.¹⁰

Amanat untuk pengembangan partisipasi masyarakat desa tertuang di dalam Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satunya yaitu mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama.

Materi muatan Undang-Undang Desa tahun 2014 memuat banyak kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Pasal 3 secara tegas menyebutkan bahwa pengaturan desa salah satunya berasaskan pada asas partisipasi yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan, kemudian di dalam Pasal 4 huruf d. mencantumkan bahwa pengaturan

tentang desa bertujuan mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama, bahkan di dalam Pasal 68 ayat (2) huruf e. bahwa masyarakat wajib berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di Desa.

Pasal 82 ayat (5) UU Desa menyebutkan bahwa dalam rangka pengawasan pelaksanaan pembangunan desa, maka masyarakat Desa berpartisipasi dalam Musyawarah Desa untuk menanggapi laporan pelaksanaan Pembangunan Desa. Pengawasan merupakan salah satu instrument dalam rangka upaya penegakan hukum. Penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh keadaan dan interaksi sosial yang terjadi dalam masyarakat, dengan kata lain bahwa dalam masyarakat yang memelihara atau mengembangkan sistem hak-hak berdasarkan status sosial dalam masyarakat akan menghasilkan system penegakan hukum dalam masyarakat yang terbuka dan egaliter.¹¹

Musyawarah desa merupakan instrument yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa. Baik UU desa maupun peraturan pelaksanaannya mencantumkan bahwa roda penyelenggaraan pemerintahan dan

¹⁰ Muhammad Faisal Asariansyah, dkk., *Partisipasi Masyarakat Dalam Pemerataan Pembangunan Infrastruktur Jalan (Studi Kasus Di Kecamatan Lawang Kabupaten Malang)*, Jurnal Administrasi Publik (JAP), Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, Vol. 1, No. 6, Tahun 2013, Hal.1141-1150

¹¹ Sanyoto, 2008, *Penegakan Hukum di Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 8, No. 3, ISSN 1410-0797, September 2008, hlm. 34.

pembangunan desa diawali dengan musyawarah desa.

PEMBAHASAN

1. Wewenang Desa

Pengesahan UU Desa menjadi tonggak sejarah yang penting bagi pemerintahan desa, karena baru kali ini ada UU Desa yang menunjukkan komitmen yang nyata dan adanya *political will* dari negara untuk memberdayakan desa dan meningkatkan kesejahteraan seluruh perangkat desanya. Kewenangan desa merupakan elemen penting dalam kajian otonomi desa. Kewenangan desa merupakan hak yang dimiliki desa untuk mengatur secara penuh urusan rumah tangga sendiri.¹²

Pasal 18 UU no 6 Tahun 2014, Kewenangan Desa 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. Pasal 19 Kewenangan Desa meliputi :

- 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

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

Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Ketentuan Umum Pasal 1 UU Desa menyebutkan bahwa pembangunan desa dan pemberdayaan desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa, sedangkan Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.

Kewenangan desa sebagaimana tersebut di atas menjadi dasar bagi desa untuk menyusun peraturan desa sebagai

¹² Innesa Destifani, *Pelaksanaan Kewenangan Desa Dalam Rangka Mewujudkan Otonomi Desa (Studi pada Desa Sumber, Kecamatan Kradenan, Kabupaten Blora)*, Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 1, No. 6, Hal. 1239-1246.

instrument hukum yang akan digunakan sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan ini berlaku di wilayah desa tertentu. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Desa. Untuk melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa.

2. Asas dan Materi Muatan Peraturan Desa

Berbicara mengenai Peraturan Desa, mungkin terdengar awam di telinga masyarakat Kota, namun demikian tidak berarti bahwa masyarakat di desa memahami bagaimana aturan tentang mekanisme pembuatan Peraturan Desa. Pada prinsipnya penyusunan peraturan desa harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan Perdes.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pedoman pembentukan dan mekanisme penyusunan Peraturan Desa sekurang-kurangnya memuat:

- a. Asas Perencanaan
- b. Perencanaan Penyusunan Materi Muatan
- c. Pembahasan dan Pengesahan
- d. Teknik Penyusunan
- e. Penyebarluasan
- f. Partisipasi Masyarakat

Asas-asas yang harus diperhatikan dalam penyusunan peraturan desa mencakup baik asas formal maupun asas material. Asas formal meliputi :

1. Asas Tujuan Jelas (*Het beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. Asas Lembaga yang Tepat (*Het beginsel van het juiste orgaan*);
3. Asas Perlunya Pengaturan (*Het nood-zakelijkheid beginsel*);
4. Asas Dapat Dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas Konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Asas-asas material meliputi :

1. Asas Kejelasan Terminologi dan Sistematis (*het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. Asas Bahwa Peraturan Perundang-Undangan Mudah Dikenali (*Het beginsel van den kenbaarheid*);
3. Asas persamaan (*Het rechts gelijkheids beginsel*);

4. Asas Kepastian Hukum (*Het rechts-zekerheids beginsel*);
5. Asas Pelaksanaan Hukum Sesuai Dengan Keadaan Individual (*Het beginsel van de individueelerechts-bedeling*).

Penyusunan Peraturan Desa juga harus memperhatikan perkembangan terbaru, khususnya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana Peraturan Desa tidak lagi ditempatkan di dalam hierarki peraturan perundang-undangan sehingga beberapa hal khususnya dalam materi muatan harus disesuaikan. Substansi yang perlu diperjelas atau dipertegas di dalam Peraturan Desa adalah materi Peraturan Desa, perencanaan peraturan desa yang berdasarkan kebutuhan, mekanisme pembahasan, dan mekanisme pengawasan.

Pada intinya Penyusunan Peraturan Desa bukanlah sebuah kegiatan yang dilaksanakan semata-mata untuk memenuhi tugas yang diemban oleh Kepala Desa dan BPD, melainkan benar-benar untuk menyelesaikan permasalahan dan memberikan manfaat bagi masyarakat desa. Peraturan Desa sebagai salah satu instrumen hukum yang mengatur masyarakat harus memiliki wibawa sehingga dipatuhi oleh masyarakatnya sendiri.

Pada 31 Desember 2014 Kementrian Dalam Negeri mengeluarkan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa. Jenis Peraturan yang diatur di Permendagri 111 tahun 2014 ini adalah tentang Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, dan Peraturan Kepala Desa. Peraturan di Desa tersebut dijelaskan dalam Pasal 3 tetap dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Permendagri 111 tahun 2014 ini mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.

Beberapa pasal yang terkait dengan penyusunan peraturan desa yang dimuat di dalam Permendagri 111 tahun 2014 diantaranya adalah sebagai berikut :

Pasal 4

- 1) Peraturan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a berisi materi pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 2) Peraturan bersama Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b berisi materi kerjasama desa.
- 3) Peraturan Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf c berisi materi pelaksanaan peraturan desa, peraturan bersama kepala

desa dan tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Desa, mencakup tiga bagian yaitu bagian Perencanaan, Penyusunan Peraturan Desa oleh Kepala Desa dan penyusunan Peraturan Desa oleh BPD, Pembahasan, Penetapan, Pengundangan dan Penyebarluasan. Bagian ini diatur dalam pasal 5 sampai pasal 13.

Pasal 5

- 1) Perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa dan BPD dalam rencana kerja Pemerintah Desa.
- 2) Lembaga kemasyarakatan, lembaga adat dan lembaga desa lainnya di desa dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Desa dan atau BPD untuk rencana penyusunan rancangan Peraturan Desa.

Pasal 6

- 1) Penyusunan rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa.
- 2) Rancangan Peraturan Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa dan dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapatkan masukan.
- 3) Rancangan Peraturan Desa yang dikonsultasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diutamakan kepada masyarakat atau kelompok

masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan.

- 4) Masukan dari masyarakat desa dan camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan Pemerintah Desa untuk tindak lanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Desa.
- 5) Rancangan Peraturan Desa yang telah dikonsultasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan Kepala Desa kepada BPD untuk dibahas dan disepakati bersama.

Pasal 7

- 1) BPD dapat menyusun dan mengusulkan rancangan Peraturan Desa.
- 2) Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kecuali untuk rancangan Peraturan Desa tentang rencana pembangunan jangka menengah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang rencana kerja Pemerintah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa dan rancangan Peraturan Desa tentang laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APB Desa.
- 3) Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diusulkan oleh anggota BPD kepada pimpinan BPD untuk ditetapkan sebagai rancangan Peraturan Desa usulan BPD.

Pasal 8

- 1) BPD mengundang Kepala Desa untuk membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa.
- 2) Dalam hal terdapat rancangan Peraturan Desa prakarsa Pemerintah Desa dan usulan BPD mengenai hal yang sama untuk dibahas dalam waktu pembahasan yang sama, maka didahulukan rancangan Peraturan Desa usulan BPD sedangkan Rancangan Peraturan Desa usulan Kepala Desa digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Pasal 10

- 1) Rancangan peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa kepada kepala Desa untuk ditetapkan menjadi peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) Hari terhitung sejak tanggal kesepakatan.
- 2) Rancangan peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ditetapkan oleh kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) Hari terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan Desa dari pimpinan Badan Permusyawaratan Desa.

Pasal 13

- 1) Penyebarluasan dilakukan oleh Pemerintah Desa dan BPD sejak penetapan rencana penyusunan

rancangan Peraturan Desa, penyusunan Rancangan Peraturan Desa, pembahasan Rancangan Peraturan Desa, hingga Pengundangan Peraturan Desa.

- 2) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

3. Partisipasi Masyarakat

Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa yang telah dibahas dan disepakati oleh Kepala Desa dan BPD, disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota Melalui camat atau sebutan lain paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi. Bupati dan Walikota dapat membentuk tim evaluasi Rancangan Peraturan Desa. Setelah di evaluasi dan diklarifikasi maka Peraturan Desa yang sudah melampaui proses tersebut akan diundangkan oleh Pemerintah Desa.

Dalam proses pembentukannya, Peraturan Desa membutuhkan partisipasi masyarakat agar hasil akhir dari Peraturan Desa dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat berupa masukan dan sumbang pikiran dalam perumusan substansi pengaturan Peraturan Desa. Perundang-undangan

akan dapat berlaku secara efektif apabila memenuhi syarat daya laku atau syarat keberlakuan hukum yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis dan harus memperhatikan daya lakunya secara ekonomis dan politis, yaitu :

1. Masing-masing unsur atau landasan daya laku tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut landasan filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki ditengah-tengah masyarakat, misalnya agama dan adat istiadat;
2. Daya laku yuridis berarti bahwa perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku dan dalam proses penyusunannya sesuai dengan aturan main yang ada. Asas-asas hukum umum yang dimaksud disini contohnya adalah asas "*retroaktif*", "*lex specialis derogat lex generalis*"; "*lex superior derogat lex inferior*"; dan "*lex posteriori derogat lex priori*";
3. Produk-produk hukum yang dibuat harus memperhatikan unsur sosiologis, sehingga setiap produk hukum yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan;
4. Landasan ekonomis, yang maksudnya agar produk hukum

yang diterbitkan oleh Pemerintah daerah dapat berlaku sesuai dengan tuntutan ekonomis masyarakat dan mencakup berbagai hal yang menyangkut kehidupan masyarakat, misalkan kehutanan dan pelestarian sumberdaya alam;

5. Landasan politis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat.

Tidak dipenuhinya kelima unsur daya laku tersebut diatas akan berakibat tidak dapat berlakunya perundang-undangan secara efektif. Kebanyakan produk hukum yang ada saat ini hanyalah berlaku secara yuridis tetapi tidak berlaku secara filosofis dan sosiologis.

PENUTUP

Kesimpulan

Dari uraian tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan ini berlaku di wilayah desa tertentu. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangundangan yang lebih tinggi

dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa.

2. Dalam proses pembentukannya, Peraturan Desa membutuhkan partisipasi masyarakat agar hasil akhir dari Peraturan Desa dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat berupa masukan dan sumbang pikiran dalam perumusan substansi pengaturan Peraturan Desa.
3. Efektifitas berlakunya Peraturan Desa dipengaruhi oleh ketaatan dalam mengimplementasikan asas penyusunan peraturan desa, selain itu keberlakuan peraturan desa harus mencakup tiga hal yaitu keberlakuan secara yuridis secara filosofis dan sosiologis.
4. Ketidaktaatan asas dan keterbatasan kapasitas Pemerintah Desa dalam penyusunan peraturan desa dalam banyak hal akan menghambat pencapaian tujuan otonomi desa, selain itu keterlibatan masyarakat akan sangat menentukan aspek keberlakuan hukum secara efektif.

DAFTAR PUSTAKA

Fajar Sidik, *Menggali Potensi Lokal Mewujudkan Kemandirian Desa*, Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik (JKAP), Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa

“APMD”, Yogyakarta, Vol 19, No 2, p-ISSN 0852-9213, e-ISSN 2477-4693, November 2015.

Hermansyah, *Peran Kepala Desa Dalam Pelaksanaan Pembangunan Kecamatan Tana Lia Kabupaten Tana Tidung (Studi Kasus di Desa Tanah Merah dan Desa Sambungan)*, e-Journal Pemerintahan Integratif, 3 (2), 2015: 351-362 ISSN 0000-0000, ejournal.pin.or.id, Diunduh 12 Desember 2016.

I Nyoman Beratha, *Desa, Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*, Galia Indonesia, Jakarta, 1982.

Innesa Destifani, *Pelaksanaan Kewenangan Desa Dalam Rangka Mewujudkan Otonomi Desa (Studi pada Desa Sumber, Kecamatan Kradenan, Kabupaten Blora)*, Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 1, No. 6. Hal. 1239-1246. Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, Tahun 2013, E-ISSN: 2503-3867

Ita Ulumiyah, Abdul Juli Andi Gani, Lely Indah Mindarti, *Peran Pemerintah Desa Dalam Memberdayakan Masyarakat Desa (Studi pada Desa Sumberpasir Kecamatan Pakis Kabupaten Malang)*, Jurnal Administrasi Publik (JAP), Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, Vol. 1, No.5, Tahun 2013, E-ISSN: 2503-3867.

Muhammad Faisal Asariansyah, Choirul Saleh, Stefanus Pani Rengu, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pemerataan Pembangunan Infrastruktur Jalan (Studi Kasus Di Kecamatan Lawang Kabupaten Malang)*, Jurnal Administrasi

Publik (JAP), Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, Vol. 1, No. 6, Tahun 2013, E-ISSN: 2503-3867.

Muhammad Syaifudin dkk, *Demokrasi Peraturan Desa*, Jurnal Masalah-masalah Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Jilid 39 No. 2, Juni Tahun 2010.

Sanyoto, 2008, *Penegakan Hukum di Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 8, No. 3, ISSN 1410-0797, September 2008.

Sutarjo S dalam Anita Cristina, dkk, *Jaman Daulat Rakyat*, Yogyakarta: Laper Pustaka Indonesia, 2001.

Teraik Kogoya, Benu Olfie, Dan Olly Esry Laoh, *Partisipasi Masyarakat Terhadap Pembangunan Infrastruktur Jalan Desa Di Kabupaten Lanny Jaya-Papua*, Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi, Program Pascasarjana, Program Studi Perencanaam Pengembangan Wilayah Universitas Sam Ratulangi, Manado, Volume 15 no. 2 – Juni 2015, [Http://Ejournal.Unsrat.Ac.Id](http://Ejournal.Unsrat.Ac.Id), Diunduh Desember 2016

Tomy M Saragih, *Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan*, Jurnal Sasi Vol. 17 No. 3 Bulan Juli - September 2011. [http : // fhukum.unpatti.ac.id](http://fhukum.unpatti.ac.id), diunduh desember 2016.

unpatti. ac.id, diunduh desember 2016.

Perundang-Undangan

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587);
2. Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5495);
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2091);
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 168, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5558);
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 88, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5694).