

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Partisipasi Masyarakat

Untuk memahami konsep partisipasi masyarakat, pembahasan terlebih dahulu diarahkan pada siapa yang berpartisipasi dan apa yang terkandung dalam konsep partisipasi. Telaah mengenai siapa yang berpartisipasi akan mengarah pada apa yang dimaksud dengan masyarakat. Masyarakat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)¹¹ adalah sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama.

Menurut Korten seperti dikutip oleh Khairul Muluk dan dikutip kembali oleh Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi¹² istilah masyarakat yang secara populer merujuk kepada sekelompok orang yang memiliki kepentingan bersama. Menurut Logemann, masyarakat adalah suatu skema koordinasi hubungan antar manusia yang ajeg.¹³ Menurut Sudikno Mertokusumo¹⁴ masyarakat merupakan suatu

¹¹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm 721.

¹² Jazim hamidi dan Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*, UB Press, Malang, 2011, hlm 120.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

kehidupan bersama yang terorganisir untuk mencapai dan merealisasikan tujuan bersama.

Sedangkan terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan Maria Farida Indrati berpendapat bahwa yang dimaksud dengan masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang “rentan” terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga masyarakat yang terkait.¹⁵

Pembahasan selanjutnya mengenai apa yang dimaksud dengan partisipasi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia partisipasi diartikan sebagai hak turut berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan, peran serta.¹⁶ Dengan demikian pengertian partisipasi sama dengan pengertian peran serta.

Menurut Armen Yasir¹⁷ secara umum partisipasi adalah keikutsertaan warga biasa (yang tidak memegang kekuasaan) dalam mempengaruhi proses pembuatan (isi) kebijakan publik dan ikut menentukan pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik.

Partisipasi juga dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi.¹⁸ Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik. Oleh Huntington dan Nelson, partisipasi

¹⁵ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan; Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm 265.

¹⁶ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Op. cit.*, hlm 831.

¹⁷ Armen Yasir, *Hukum Perundang-undangan*, Lembaga Penelitian Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2008, hlm 132.

¹⁸ Hamzah Halim dan Kemal Redindo SP, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm 108.

politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.¹⁹

Dilihat dari perkembangannya, partisipasi masyarakat merupakan konsep yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau adanya mekanisme untuk mewujudkan partisipasi adalah suatu tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi sejak pertengahan abad ke 20. Proses pembuatan peraturan perundang-undangan, setidaknya di atas kertas, tidak lagi semata-mata menjadi wilayah kekuasaan mutlak birokrat dan parlemen, karenanya partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan.²⁰

Terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, Satjipto Rahardjo melihat pembuatan peraturan perundang-undangan sebagai medan pembentukan dan pengumpulan kepentingan, dan sebagai suatu pelembagaan konflik sosial, sehingga peraturan perundang-undangan sekaligus berfungsi sebagai sarana penyelesaian konflik.²¹ Dengan demikian, peraturan perundang-undangan mencerminkan suasana konflik antar kekuatan dan kepentingan dalam masyarakat sehingga keterlibatan masyarakat sebagai pemangku kepentingan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting.²²

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 186-187.

²¹ Hamzah Halim dan Kemal Redindo SP, *Op. cit.*, hlm 113.

²² *Ibid.*

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan asas keterbukaan yang terdapat didalam asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.²³ Mengenai asas keterbukaan tersebut dijelaskan bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁴

Menurut A. Hamid S. Attamimi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga merupakan pelaksanaan dari asas konsensus (*het beginsel van consensus*), yakni adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Hal ini mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.²⁵

Menurut J.M. Otto sebagaimana dikutip oleh Yuliandri dilihat dari teori pembentukan peraturan perundang-undangan keharusan adanya partisipasi masyarakat merupakan tujuan dari teori “*the synoptic policy-phases theory*” (teori tahapan kebijakan sinoptik). Menurut teori ini pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai suatu proses yang terorganisasi, dan terarah secara baik,

²³ Pasal 5 huruf g Undang-Undang No. 10 tahun 2004 Jo. Pasal 5 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

²⁴ Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁵ Yuliandri, *Op. cit.*, hlm 201.

terhadap suatu pembentukan keputusan yang mengikat, sebagai upaya mencari dan menentukan arahan bagi masyarakat secara keseluruhan. Suatu kebijakan dibentuk oleh lembaga yang akuntabel, serta melalui proses yang terbuka dan bertanggung jawab, agar tercapai ketepatannya (*enforceability*), keseimbangan (*adequacy*), dan keterlaksanaan (*implementability*) dari suatu aturan.²⁶

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan merupakan salah satu hal yang terkait dengan landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu landasan sosiologis (*sociologische gelding*).²⁷ Landasan sosiologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mempunyai arti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi, seperti masalah perburuan, kebersihan, ketertiban dan lain sebagainya, dan termasuk pula kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat.²⁸

Jimly Asshiddiqie²⁹ mengemukakan bahwa landasan sosiologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan benar-benar

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid*, hlm 135.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 152.

didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan itu kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang mengaturnya.³⁰

Berdasarkan penjelasan tentang landasan sosiologis dalam peraturan perundang-undangan yang telah dikemukakan tersebut, dapat diketahui bahwa landasan sosiologis dalam peraturan perundang-undangan terkait erat dengan keadaan masyarakat sebagai tempat pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Menurut Bagir Manan dengan terpenuhinya landasan sosiologis dalam sebuah peraturan perundang-undangan diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan seponatan sehingga akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.³¹ untuk memenuhi landasan sosiologis tersebut dapat dilakukan dengan cara membuka partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah menurut Mas Achmad Santoso³² merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governnnance*, diantaranya adalah keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi. Menurut Satjipto Rahardjo³³ transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum (peraturan daerah) adalah untuk menjaga netralitas. Netralitas disini berarti

³⁰ *Ibid.*

³¹ Yuliandri, *Op. cit.*, hlm 135.

³² Hamzah halim dan Kemal Redindo SP, *Op. cit.*, hlm 113

³³ *Ibid.*

persamaan, keadilan, dan perlindungan bagi seluruh pihak terutama masyarakat. Keputusan dan hasil peran serta mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat dan menjadi sumber informasi yang berguna sekaligus merupakan komitmen sistem demokrasi.

Urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah menurut Sirajuddin dan Rudy Alfonso antara lain:

1. Menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga Perda yang dibuat benar-benar memenuhi syarat Perda yang baik;
2. Menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang ada di dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*), dan akuntabilitas (*sense of accountability*) perda tersebut;
3. Menumbuhkan adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*) masyarakat terhadap pemerintahan daerah.³⁴

Ketentuan yuridis mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebelumnya diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan kembali diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis yang dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

³⁴ *Ibid*, hlm 113-114.

2.2. Desa/Pekon

KBBI menyebutkan bahwa desa adalah sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan kampong, dusun; udik atau dusun, dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota; tempat, tanah, daerah.³⁵

Kata “desa” diperkenalkan oleh seorang warga Belanda Mr. Hermen Warner Muntinghe yang bertugas sebagai Pembantu Gubernur Jendral Inggris pada tahun 1817. Secara etimologis kata desa berasal dari bahasa Sansekerta, yaitu “*deca*”, seperti dusun, desi, negara, negeri, nagaro, negori (nagarom), yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran, tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas.³⁶

Istilah desa sendiri sangat beragam di berbagai tempat di Indonesia. Desa hanya dipakai dalam masyarakat pulau Jawa, Madura, dan Bali. Sebutan yang lazim untuk desa ialah kelurahan, disebabkan karena kepala desa mendapat sebutan “Lurah”. Sedangkan kampung/dukuh/grumbul ialah merupakan bagian daripada desa yang merupakan kelompok tempat warga masyarakat. Masyarakat Aceh menggunakan nama Gampong atau Meusanah untuk daerah hukum paling bawah. Di daerah Alas untuk pengertian masyarakat seketurunan disebut Margo. Untuk masyarakat Batak, daerah hukum setingkat desa dinamakan Kuta, atau Hutta. Di Minangkabau dinamakan Nagari, sedang daerah gabungan dinamakan Luha. Di Sumatera Timur daerah hukum yang paling bawah ialah suku. Di Sumatera Selatan (Kerinci, Palembang, Bengkulu), nama daerah hukum ialah dusun dan

³⁵ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Op. Cit.*, hlm 256.

³⁶ Didik Supriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa; Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2010, hlm 59.

daerah gabungan dinamakan Mendopo atau Marga. Di Lampung namanya Dusun atau Tiyuh, Minahasa (Wanua), Ujung Pandang (Gaukang), Bugis (Matowa), Toraja (Toraja), dan Dusun Dati untuk desa di Maluku.³⁷

Pengertian desa juga sangat beragam, artinya sangat tergantung dari sudut mana melihat desa. Perspektif geografi misalnya, desa dimaknai sebagai tempat atau daerah, dimana penduduk berkumpul dan hidup bersama dan mereka dapat menggunakan lingkungan setempat untuk mempertahankan, melangsungkan, dan mengembangkan kehidupannya. Suhartono memandang desa sebagai tempat dimana bermukim penduduk dengan peradaban yang dinilai lebih terbelakang ketimbang kota. Dijelaskan desa bercirikan bahasa ibu yang kental, tingkat pendidikan yang relatif rendah, mata pencaharian umumnya dari sektor pertanian. Bahkan terdapat kesan bahwa pemahaman umum memandang desa sebagai tempat bermukim para petani.³⁸

Perspektif sosiologis, desa diberi pengertian sebagai bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenal dan corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung kepada alam. Pandangan mengenai desa yang demikian diasosiasikan dengan masyarakat yang hidup sederhana, pada umumnya hidup dari lapangan pertanian, ikatan sosial, adat dan tradisi masih kuat, sifat jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif masih rendah dan sebagainya.³⁹

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, hlm 61-62.

³⁹ *Ibid.*

Sudut pandang sosial ekonomi memandang desa sebagai tempat orang hidup dalam ikatan keluarga dalam suatu kelompok perumahan dengan saling ketergantungan yang besar di bidang sosial dan ekonomi. Desa biasanya terdiri dari rumah tangga petani dengan kegiatan produksi, konsumsi dan investasi sebagai hasil keputusan keluarga secara bersama.⁴⁰

Sudut pandang hukum dan politik, terdapat dua konsep desa, yaitu: *Desa yang diakui*, yakni Masyarakat Hukum Adat (MHA) yang disebut dengan nama-nama setempat dan *Desa dibentuk*, yakni desa yang diakui oleh pemerintah berdasarkan undang-undang. Kartohadikoesoemo, menyebut desa sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat, yang berkuasa (memiliki wewenang) mengadakan pemerintahan sendiri. Suhartono juga menambahkan bahwa terdapat kesan yang kuat bahwa kepentingan dan kebutuhan politik pada masyarakat desa hanya diketahui dan disediakan oleh masyarakat desa sendiri bukan dari luar desa.⁴¹

Sedangkan dari perspektif historis, desa merupakan embrio bagi terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum negara-negara modern ini terbentuk, entitas sosial sejenis desa atau masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi sangat penting. Desa-desa yang beragam di seluruh Indonesia sejak dulu merupakan basis penghidupan masyarakat setempat, yang *notabene* mempunyai otonomi dalam

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

mengelola tatakuasa dan tatakelola atas penduduk, pranata lokal dan sumber daya ekonomi.⁴²

Perumusan pengertian-pengertian di atas, merupakan perumusan perorangan, tidak formal dan hanya menggambarkan kondisi desa sehingga perumusannya beraneka ragam. Untuk memudahkan pemahaman, setidaknya-tidaknya perumusan desa harus mengandung hakekat desa, harus berintikan unsur-unsur desa, dan syarat-syarat yang harus dipenuhi terbentuknya desa.

Perumusan formal pengertian desa berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1959 Tentang Pemerintahan Desa adalah :

“...suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Pasal 1 huruf o Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan ketentuan mengenai pengertian desa yaitu:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten.”

Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan ketentuan mengenai pengertian desa yaitu:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

⁴² *Ibid.*, hlm 63.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Pasal 1 ayat (5) merumuskan pengertian desa sama dengan pengertian yang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Sebutan untuk desa diwilayah Kabupaten Tanggamus yang terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1997 Tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Tulang Bawang dan Kabupaten Daerah Tingkat II Tanggamus adalah pekon. Pengertian pekon terdapat didalam Peraturan Daerah Kabupaten Tanggamus Nomor 23 Tahun 2000 Tentang Pembentukan, Penghapusan, dan atau penggabungan Pekon. Didalam ketentuan umum Peraturan Daerah Kabupaten Tanggamus Nomor 23 Tahun 2000 Pasal 1 huruf d menjelaskan pengertian pekon adalah:

“...kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten”.

Kabupaten Pringsewu merupakan kabupaten yang terbentuk dari pemekaran Kabupaten Tanggamus. Kabupaten Pringsewu berdiri pada tahun 2008 berdasarkan Undang-undang Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Kabupaten Pringsewu. Berdasarkan Peraturan Pejabat Bupati Pringsewu Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Tanggamus secara Mutatis dan Mutandis di Kabupaten Pringsewu maka ketentuan penyebutan istilah desa di Kabupaten Pringsewu masih mengikuti ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Tanggamus yaitu menggunakan istilah Pekon dan mempunyai pengertian yang sama.

2.3. Peraturan Desa/Peraturan Pemekonan

Menurut HAW. Widjaja peraturan desa adalah semua peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dimusyawarahkan dan telah mendapatkan persetujuan Badan Perwakilan Desa.⁴³

Pengertian peraturan desa berdasarkan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Pengertian peraturan desa berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) bersama dengan Desa.
2. Pengertian peraturan desa berdasarkan Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bersama kepala desa.
3. Pengertian Peraturan Desa berdasarkan Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bersama kepala desa.

Peraturan pemekonan adalah sebutan untuk peraturan desa di Kabupaten Tanggamus dan Kabupaten Pringsewu. Peraturan mengenai peraturan pemekonan adalah Perda Kabupaten Tanggamus Nomor 7 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan di Tingkat Pekon. Pembentukan Perda ini merupakan tindak lanjut dari ketentuan yang telah

⁴³ *Ibid.*, hlm 94.

ditetapkan dalam Permendagri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.

Kabupaten Pringsewu yang merupakan kabupaten hasil pemekaran dari Kabupaten Tanggamus yang secara resmi berdiri pada tahun 2008 berdasarkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 belum mempunyai produk hukum peraturan daerah terkait dengan pengaturan peraturan desa. Karenanya Kabupaten Pringsewu masih menggunakan peraturan daerah Kabupaten Tanggamus yang terkait dengan pembentukan peraturan desa. Hal tersebut tertuang dalam Peraturan Pejabat Bupati Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Tanggamus Secara Mutatis Mutandis di Kabupaten Pringsewu sejak Tanggal 15 Juli 2009.

Berdasarkan Pasal 1 angka 16 Peraturan Daerah Kabupaten tanggamus Nomor 7 Tahun 2007 yang dimaksud dengan peraturan pemekonan adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Badan HIPPUN Pemekonan (BHP) bersama kepala pekon.

2.3.1. Kedudukan Peraturan Desa/Peraturan Pemekonan

Keberadaan Peraturan Desa mulai dikenal sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang pembentukannya merupakan salah satu

tugas dari Badan Perwakilan Desa, sebuah badan yang dibentuk sebagai perwujudan demokrasi ditingkat desa.⁴⁴

Pemberlakuan undang-undang tentang pemerintahan daerah yang baru melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tetap mengakui dan menguatkan peraturan desa meskipun tetap belum memberikan definisi atau batasan pengertian tentang apa yang dimaksud dengan peraturan desa. Definisi tentang peraturan desa disebutkan di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu peraturan erundang-undangan yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Definisi ini juga yang digunakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang merupakan pengaturan lebih lanjut tentang desa.⁴⁵

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menempatkan peraturan desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki yang digolongkan ke dalam salah satu bentuk peraturan daerah. Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan itu ditentukan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- c. Peraturan pemerintah;
- d. Peraturan presiden;
- e. Peraturan daerah.

⁴⁴ R. Septyarto Priandono, *Mekanisme Pembuatan Peraturan Desa*, www.kumham-jogja.info, diunduh tanggal 2 November 2011 pukul 15.23 WIB.

⁴⁵ *Ibid.*

Pasal 7 ayat (2) Undang-ndang Nomor 10 tahun 2004 menentukan pula bahwa peraturan daerah adalah meliputi:

1. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur;
2. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
3. Peraturan desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Dengan memasukkan peraturan desa atau peraturan lainnya yang setingkat dengan peraturan desa ke dalam pengertian peraturan perundang-undangan, berarti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 memperlakukan peraturan desa itu sebagai peraturan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang.⁴⁶

Mendudukan peraturan desa menjadi salah satu jenis peraturan perundang-undangan di dalam hierarki yang digolongkan ke dalam salah satu bentuk peraturan daerah saat ini diakui sebagai sebuah kesalahan karena peraturan desa berbeda dengan peraturan daerah sehingga di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 peraturan desa dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi tetap diakui keberadaannya sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁴⁷

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op. cit.*, hlm 94.

⁴⁷ R. Septyarto Priandono, *Op. cit.*

2.3.2. Materi Muatan Peraturan Desa/Peraturan Pemekonan

.Menurut Armen Yasir⁴⁸ materi muatan peraturan desa adalah segala urusan rumah tangga desa berdasarkan hak asal-usul desa dan adat istiadat setempat serta urusan rumah tangga dibidang tugas pembantuan. Dibidang otonomi peraturan desa dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat desa berdasarkan adat istiadat masyarakat setempat. Di bidang tugas pembantuan peraturan desa hanya mengatur tata cara melaksanakan subtransi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat tertentu.⁴⁹

Menurut HAW. Widjaja⁵⁰ materi muatan yang tertuang dalam peraturan desa antara lain:

- a. Menetapkan ketentuan-ketentuan yang bersifat mengatur;
- b. Menetapkan segala sesuatu yang menyangkut kepentingan masyarakat desa;
- c. Menetapkan segala sesuatu yang membebani keuangan desa dan masyarakat desa.

Selain itu materi muatan peraturan desa juga dapat memuat masalah-masalah yang berkembang di desa yang perlu pengaturannya dan peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵¹

Pasal 13 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa materi muatan peraturan desa yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka

⁴⁸ Armen Yasir, *Op. cit.*, hlm 104-105.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ HAW. Widjaja, *Op. cit.*, hlm 96.

⁵¹ *ibid.*

penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal (4) Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 memberikan batasan bahwa materi muatan peraturan desa adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat, serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.