

RAMLAN, S.H., M.Hum



**PROSEDUR DAN TATA CARA
PEMBUATAN PERATURAN**

DESA



Penerbit
RATU JAYA

**PROSEDUR DAN TATA CARA
PEMBUATAN PERATURAN**

DESA

RAMLAN, S.H., M.Hum

**PROSEDUR DAN TATA CARA
PEMBUATAN PERATURAN**

DESA



Pusabti
RATU JAYA

EDISI I : CETAKAN I TAHUN 2011

**PROSEDUR DAN TATA CARA
PEMBUATAN PERATURAN DESA**

RAMLAN, SH.,M.Hum.

Dicetak oleh :
CV. Andy Oetama
Jl. Mahkamah No. 1F/11 Medan
Tel. (061) 4569476 Fax. (061) 4569476

Penerbit
RATU JAYA
Jl. Mahkamah No. 1F/11 Medan
Tel. (061) 4569476 Fax. (061) 4569476

ISBN : 978-602-99099-1-3

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh buku ini
Dengan cara apapun, termasuk dengan cara
Menggunakan mesin fotocopy
Tanpa izin dari Penerbit.

KATA PENGANTAR

Berdasarkan Bagian Umum Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, Desa yang merupakan 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.

Adapun urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa, tugas pembantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah, urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan yang diserahkan kepada Desa.

Dalam rangka untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa, maka setiap aparatur Desa menurut Ermaya Suradinata harus difokuskan pada hal-hal sebagai berikut:

1. Aparatur pemerintahan Desa yang efisien, adalah aparaturnya yang mempunyai kemampuan yang tinggi untuk mengoptimalkan pemanfaatan segala sumber dana dan daya yang tersedia dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsinya.
2. Aparatur pemerintahan Desa yang efektif, adalah aparaturnya yang sungguh-sungguh sadar akan kepentingan pencapaian sasaran yang telah ditentukan, baik dari segi waktu maupun dananya.
3. Aparatur pemerintahan Desa yang bersih, adalah aparaturnya yang seluruh tindakannya atau sikap dan tingkah lakunya dapat dipertanggungjawabkan, baik dilihat dari segi peraturan perundang-undangan dan moralitas serta nilai-nilai luhur bangsa (Pancasila).
4. Aparatur pemerintahan Desa yang kuat, adalah aparaturnya yang berakar pada rakyat menjadi sumbernya, serta bukan mengutamakan orientasi kekuasaan pada dirinya.
5. Aparatur pemerintahan Desa yang berwibawa, adalah aparaturnya yang cekatan melaksanakan tugasnya karena keahlian dan keterampilan melayani kepentingan umum dan masyarakat.

Sedangkan menurut Mustopadidjaja AR, untuk melaksanakan urusan pemerintahan Desa, maka aparatur pemerintahan Desa harus; "...melakukan pelayanan, berarti pula semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku", "melayani bukan dilayani", "mendorong bukan menghambat", "mempermudah bukan mempersulit", "sederhana bukan berbelit-belit", "terbuka untuk setiap orang, bukan hanya segelintir orang". Untuk itu esensinya "melayani publik", harus benar-benar dihayati para penyelenggara pemerintahan Desa.

Jangan berlomba-lomba memperebutkan jabatan dan ingin menjadi pemimpin, namun tidak mengetahui atau tidak mau tahu, dan tidak mengerti atau memang tidak mau mengerti karena sudah mati hati, apa yang akan diperbuat untuk kemajuan Desanya dan memakmurkan rakyatnya.

Salah satu kewenangan yang sangat istimewa diberikan kepada pemerintahan Desa adalah berwenang membentuk Peraturan Desa, yang tidak lain tujuannya adalah untuk memajukan daerah pedesaan. Namun sangat disayangkan, sampai saat ini masih banyak sumber daya manusia aparatur pemerintahan Desa yang

belum siap untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Salah satu yang menyebabkannya adalah faktor pendidikan. Untuk itu sebaiknya Kepala Desa, Sekretaris Desa, dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dijabat oleh masyarakat yang berpendidikan S1 (Sarjana), agar Desa lebih cepat menjadi maju.

Medan, 5 Mei 2011

Penulis

Ramlan, S.H., M.Hum

DAFTAR ISI

	halaman
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	ix
BAB I : PEMERINTAHAN DESA	1
A. Sekilas Tentang Sejarah Pemerintahan Desa di Indonesia ..	1
B. Dasar Pemikiran Pengaturan Pemerintahan Desa.....	5
C. Lembaga-lembaga Pada Pemerintahan Desa.....	10
1. Kepala Desa	10
a. Tugas, wewenang, kewajiban dan hak Kepala Desa	12
b. Larangan bagi Kepala Desa	16
c. Pemberhentian Kepala Desa	16
2. Perangkat Desa	29
a. Sekretaris Desa	20
b. Perangkat Desa lainnya	21

3. Badan Permusyawaratan Desa	21
4. Lembaga kemasyarakatan.....	26
 BAB II : KETERLIBATAN MASYARAKAT DALAM PEMBUATAN PERATURAN DESA	 30
 BAB III : PERSIAPAN DAN LANGKAH- LANGKAH DALAM PEMBUATAN PERATURAN DESA	 39
A. Beberapa hal yang Perlu Diperhatikan Dalam Penyusunan Peraturan Desa	39
B. Asas-asas Dalam Pembentukan Peraturan Desa	45
C. Landasan Penyusunan Peraturan Desa	55
1. Landasan filosofis.....	56
2. Landasan sosiologis	57
3. Landasan politis	59
4. Landasan yuridis	60
5. Landasan administratif	64
D. Proses Penyusunan Peraturan Desa	65

1. Persiapan dan pembahasan Peraturan Desa.....	65
2. Pengesahan dan penetapan Peraturan Desa.....	68
3. Penyampaian dan penyebarluasan Peraturan Desa	69
E. Teknik Penyusunan Peraturan Desa	70
DAFTAR PUSTAKA	96
LAMPIRAN	100

BAB I

PEMERINTAHAN DESA

A. Sekilas Tentang Sejarah Pemerintahan Desa di Indonesia

Sejak tahun 1906 hingga 1 Desember 1979, Pemerintahan Desa di Indonesia diatur oleh perundang-undangan yang dibuat oleh penjajahan Belanda. Sebenarnya pada tahun 1965 sudah ada Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, yang menggantikan perundang-undangan yang dibuat oleh Belanda, yang disebut *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) dan *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* (IGOB). Tetapi dengan keluarnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 1969, maka Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 dinyatakan tidak berlaku, walaupun secara yuridis undang-undang tersebut masih berlaku hingga terbentuknya undang-undang yang baru yang mengatur tentang Pemerintahan Desa.¹

Sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa, ada beberapa peraturan

¹ Lihat Daeng Sudirwo, *Pembahasan Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*, (Bandung: Angkasa, 1985), hlm. 41. H.A.W. Widjaja, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 (Sebuah Tinjauan)*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. 11.

perundang-undangan yang pernah berlaku yang mengatur tentang Pemerintahan Desa, yaitu:²

1. Staatsblad 1936 No. 83 tentang *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* yang berlaku untuk Jawa dan Madura.
2. Staatsblad 1938 No. 490 juncto Staatsblad 1938 No. 81 tentang *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* yang berlaku untuk luar Jawa dan Madura.
3. Pasal 128 *Indische Staatsregeling* (IS), merupakan landasan peraturan yang menyatakan tentang wewenang warga masyarakat Desa untuk memilih sendiri kepala Desa yang disukai sesuai masing-masing adat kebiasaan setempat.
4. *Herzein Indonesisch Reglement* (HIR) dan *Reglemen Indonesia Baru* (RIB), isinya mengenai peraturan tentang hukum acara perdata dan pidana pada pengadilan-pengadilan negeri di Jawa dan Madura.
5. Sesudah kemerdekaan peraturan-peraturan tersebut pelaksanaannya harus berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Keputusan Rembuk Desa, dan sebagainya.

² *Ibid.*

Apabila dilihat peraturan di atas, maka tidak ada peraturan Pemerintah Desa yang seragam diseluruh Indonesia, misalnya ada yang berlaku di Pulau Jawa dan Madura, dan ada pula yang berlaku di luar Pulau Jawa dan Madura. Hal ini kurang memberikan dorongan kepada masyarakat untuk dapat tumbuh dan berkembang kearah kemajuan yang dinamis. Sulit memelihara persatuan dan kesatuan nasional, sulit memelihara integritas nasional, dan sulit untuk pembinaan masyarakat yang bersifat terbuka terhadap pembangunan.³

Untuk menyeragamkan Pemerintahan Desa di seluruh Indonesia, maka dibentuklah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, yang diharapkan dapat memberikan penyeragaman dan diharapkan dapat memperkuat Pemerintahan Desa agar mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, menyelenggarakan administrasi Desa yang lebih efektif dan efisien serta memberikan perkembangan masyarakat Desa.

Namun dalam kenyataannya, dengan berbagai peraturan dan ketentuan, masyarakat Desa bukan diberdayakan (*empowerment*) akan tetapi dibudidayakan/ diperlemah, karena diambil berbagai sumber penghasilannya dan hak ulayatnya sebagai masyarakat tradisonal, lahan pertanian serta sumber-sumber

³ *Ibid.*, hlm. 42.

penghasilan lainnya seperti pemasukan pajak dan retribusi.⁴

Seiring dengan bergulirnya proses reformasi politik dan pergantian pemerintahan yang terjadi pada tahun 1998, telah diikuti dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan. Selanjutnya sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Bab XI Pasal 93-111 tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, yang menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Namun dalam perjalannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.⁵ Maka sejak tanggal 15

⁴ H.A.W. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Cetakan Kedua, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004), hlm. 9-10.

⁵ Lihat huruf "c" Menimbang digantinya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Selanjutnya berdasarkan Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan

Oktober 2004 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 resmi dinyatakan tidak berlaku, karena sudah dicabut dan digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sendiri, saat ini telah diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4548), kemudian diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008.

B. Dasar Pemikiran Pengaturan Pemerintahan Desa

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD1945) menentukan:

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dengan undang-undang.⁶

mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

⁶ Lihat perubahan kedua UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000.

Selanjutnya dalam penjelasan disebutkan juga sebagai berikut :

1. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.
2. Daerah-daerah tersebut bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
3. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Berdasarkan uraian Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 tersebut, Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi (bersifat administratif) dan Daerah Provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil, yang disebut dengan Kabupaten dan Kota yang merupakan Daerah Otonom.⁷ Daerah Kabupaten dan Kota ini akan dibagi pula kepada Daerah Kecamatan dan seterusnya Desa dan Kelurahan.

Mengenai Pemerintahan Desa, diatur dalam Bab XI, Pasal 200-216 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 (selanjutnya disingkat UUPD), dan Peraturan Pemerintah

⁷ Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan Daerah Otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Nomor 72 dan 73 Tahun 2005 tentang Desa dan Kelurahan.

Berdasarkan Penjelasan Bagian Umum Poin 10 UUPD, menjelaskan bahwa:

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Landasan pemikiran mengenai Desa dalam UUPD tersebut, lebih lanjut dimuat dalam Bagian Umum Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Keanekaragaman, yang memiliki makna bahwa istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat (misalnya di Aceh menyebut Desa dengan istilah Kampong, di Sumatera Barat disebut dengan Nagari dan di daerah lain dengan sebutan yang lain pula).⁸ Ini artinya pola penyelenggaraan

⁸ Lihat Ponimin, "Peranan dan Tanggung Jawab Kepala Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat", *Makalah*, disampaikan pada pembekalan Kepala Desa se Kabupaten Asahan Tahun 2007, Kisaran, 2007, hlm. 3.

pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan di Desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat, namun harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam hal ini UUD 1945 menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Partisipasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga Desa.
3. Otonomi asli, memiliki makna bahwa kewenangan Pemerintahan Desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman.

4. Demokratisasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diagregasi mela-lui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa, serta Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) sebagai mitra Pemerintah Desa.
5. Pemberdayaan masyarakat, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Di dalam UUPD mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh Desa dan kepada Desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

Sedang terhadap Desa di luar Desa *gineologis* yaitu Desa yang bersifat administratif seperti Desa yang dibentuk karena pemekaran Desa atau karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk ataupun heterogen, maka otonomi Desa yang merupakan hak, wewenang dan kewajiban

untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan Desa itu sendiri.

C. Lembaga-lembaga Pada Pemerintahan Desa

Berdasarkan UUPD bentuk Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintahan Desa dan BPD. Di mana Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa, Sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya, dalam menjalankan roda pemerintahan di Desa.

Sedangkan BPD merupakan wakil dari penduduk Desa yang dipilih secara musyawarah dan mufakat dengan fungsi utama menetapkan Peraturan Desa, menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat. Selain itu, di Desa dapat dibentuk juga lembaga lain yang bertujuan membantu Pemerintah Desa.

Untuk lebih jelasnya lembaga-lembaga yang ada di Desa dapat dilihat pada uraian di bawah ini.

1. Kepala Desa

Dalam sistem pemerintahan, Kepala Desa adalah kepala pemerintahan di Desa, administrator perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di Desa, serta sebagai aparat pemerintah terendah dalam struktur Pemerintahan

Daerah yang dipilih secara langsung oleh penduduk Desa setelah memenuhi persyaratan dengan masa jabatan selama 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.⁹

Pada Bab Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, dijelaskan bahwa pada dasarnya Kepala Desa “bertanggung jawab kepada rakyat Desa”, yang prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati melalui Camat, dan Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban kepada BPD dan menyampaikan informasi kepada rakyat tentang pokok-pokok pertanggungjawabannya, namun tetap memberikan peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang berhubungan langsung dengan pertanggungjawaban dimaksud.

Dalam sistem kehidupan sosial budaya masyarakat, seorang Kepala Desa harus menempatkan diri sebagai “pamong”, “pengayom”, “penasehat”, “teladan”, dan sekaligus dipandang sebagai “kepala suku”.

Sebagai pamong seorang Kepala Desa harus mampu “*ngemong*” atau dalam istilah umum “mampu memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat”. Sebagai seorang pengayom, Kepala Desa harus mampu memberikan pengayoman atau perlindungan sehingga

⁹ Lebih lanjut lihat Pasal 203 dan 204 UUPD.

masyarakat merasa aman, nyaman dan terlindungi. Sebagai penasehat, seorang Kepala Desa harus menunjukkan jatidiri dan memberikan bimbingan, tuntunan dan nasehat kepada warga Desa. Sebagai teladan, seorang Kepala Desa harus dapat menjadi panutan dan soriteladan bagi warganya. Sebagai kepala suku, seorang Kepala Desa harus bersikap bijaksana sehingga disegani dan dihormati oleh masyarakatnya.¹⁰

a. Tugas, wewenang, kewajiban dan hak Kepala Desa.

Kepala Desa memiliki tugas untuk menyelenggarakan:¹¹

- 1) Urusan pemerintahan, yang mencakup antara lain pengaturan kehidupan masyarakat sesuai dengan kewenangan Desa seperti pembuatan Peraturan Desa, pembentukan lembaga kemasyarakatan, pembentukan Badan Usaha Milik Desa, dan kerjasama antar Desa.
- 2) Urusan pembangunan, antara lain mencakup pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum Desa, seperti jalan Desa, jembatan Desa, irigasi Desa dan pasar Desa.
- 3) Urusan kemasyarakatan, antara lain pemberdayaan melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat

¹⁰ Ponimin, *Op.Cit.*, hlm. 4.

¹¹ Lihat Penjelasan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

seperti bidang kesehatan, pendidikan dan adat istiadat.

Dalam melaksanakan tugas tersebut Kepala Desa memiliki wewenang:¹²

- 1) Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD.
- 2) Mengajukan rancangan Peraturan Desa.
- 3) Menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.
- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD.
- 5) Membina kehidupan masyarakat Desa.
- 6) Membina perekonomian Desa.
- 7) Mengkoordinasikan pembangunan Desa secara partisipatif, yaitu memfasilitasi dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, pengembangan dan pelestarian pembangunan di Desa.
- 8) Mewakili Desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 9) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang, sebagaimana diuraikan di atas, Kepala Desa memiliki kewajiban:¹³

¹² Lihat Penjelasan Pasal 14 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

¹³ Lihat Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

- 1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- 3) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- 4) Melaksanakan kehidupan demokrasi.
- 5) Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme.
- 6) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja Pemerintah Desa.
- 7) Mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
- 8) Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik.
- 9) Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan Desa.
- 10) Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan Desa.
- 11) Mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa, dan Kepala Desa dapat dibantu lembaga adat Desa.
- 12) Mengembangkan pendapatan masyarakat dan Desa.
- 13) Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat.
- 14) Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di Desa.
- 15) Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Selain kewajiban di atas, Kepala Desa memiliki kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada

Bupati/Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun, memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban¹⁴ kepada BPD yang disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD, dan menginformasikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada masyarakat (misalnya memberikan informasi berupa pokok-pokok kegiatan) melalui selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat Desa, radio komunitas atau media lainnya.

Kemudian Kepala Desa menyampaikan laporan akhir masa jabatannya kepada Bupati/Walikota melalui Camat dan kepada BPD yang disampaikan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan.

¹⁴ Berdasarkan Penjelasan Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, yang dimaksud dengan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah laporan semua kegiatan desa berdasarkan kewenangan desa yang ada, serta tugas-tugas dan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota. Sedang yang dimaksud dengan memberikan keterangan pertanggungjawaban adalah keterangan seluruh proses pelaksanaan peraturan-peraturan desa termasuk APB Desa.

b. Larangan bagi Kepala Desa.

Kepala Desa dilarang:¹⁵

- 1) Menjadi pengurus partai politik.
- 2) Merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan di Desa yang bersangkutan.
- 3) Merangkap jabatan sebagai anggota DPRD.
- 4) Terlibat dalam kampanye pemilihan umum presiden dan pemilihan kepala daerah.
- 5) Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat lain.
- 6) Melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme, menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
- 7) Menyalahgunakan wewenang.
- 8) Melanggar sumpah/janji jabatan.

c. Pemberhentian Kepala Desa.

Pemberhentian Kepala Desa ini diatur dalam Pasal 17-23 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005. Kepala Desa dapat berhenti sebelum habis masa jabatannya karena meninggal dunia, permintaan sendiri dan diberhentikan.

¹⁵ Lihat Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

Untuk pemberhentian Kepala Desa karena meninggal dan permintaan sendiri, harus diusulkan oleh pimpinan BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat, berdasarkan keputusan musyawarah BPD.

Seorang Kepala Desa dapat diberhentikan karena:

- 1) Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru.
- 2) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan.¹⁶
- 3) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Desa.
- 4) Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan.
- 5) Tidak melaksanakan kewajiban Kepala Desa.
- 6) Melanggar larangan bagi Kepala Desa.

¹⁶ Berdasarkan Penjelasan Pasal 17 ayat (2) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, berhalangan berturut-turut selama 6 (enam) bulan tidak termasuk Kepala Desa pada saat melakukan kegiatan pemerintahan.

Usul pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksudkan pada poin 3) - 6) di atas disampaikan oleh BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat berdasarkan keputusan musyawarah BPD yang dihadiri oleh 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota BPD.

Pengesahan pemberhentian Kepala Desa karena meninggal dunia, permintaan sendiri dan karena diberhentikan ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak usul diterima. Kemudian setelah dilakukan pemberhentian, Bupati/Walikota mengangkat Kepala Desa yang baru. Selain pemberhentian Kepala Desa atas usulan BPD, Kepala Desa juga dapat diberhentikan “sementara” oleh Bupati/Walikota tanpa melalui usulan BPD apabila dinyatakan melakukan tindakan pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan keputusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap, atau karena berstatus sebagai tersangka melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar dan atau tindak pidana terhadap keamanan negara.

Selama Kepala Desa diberhentikan sementara maka yang menjalankan roda pemerintahan di Desa adalah Sekretaris Desa untuk menjalankan tugas dan kewajiban Kepala Desa sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Apabila Kepala Desa telah terbukti melakukan tindakan pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka Bupati/Walikota memberhentikan Kepala Desa tanpa melalui usulan BPD.

Selanjutnya Bupati/Walikota mengangkat pejabat Kepala Desa dengan tugas pokok menyelenggarakan pemilihan Kepala Desa paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut.

2. Perangkat Desa

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dalam melaksanakan tugasnya, perangkat Desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

Berdasarkan Pasal 202 ayat (2) UUPD jo Pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005

menentukan perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan perangkat desa lainnya.

a. Sekretaris Desa.

Sekretaris Desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan, yaitu:¹⁷

- 1) Berpendidikan paling rendah lulusan SMU atau sederajat.
- 2) Mempunyai pengetahuan tentang teknis pemerintahan.
- 3) Mempunyai kemampuan di bidang administrasi perkantoran.
- 4) Mempunyai pengalaman di bidang administrasi keuangan dan di bidang perencanaan.
- 5) Memahami sosial budaya masyarakat setempat.
- 6) Bersedia tinggal di Desa yang bersangkutan.

Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota.

Perubahan mendasar yang belum pernah terjadi pada undang-undang sebelumnya dibandingkan dengan UUPD adalah menempatkan Sekretaris Desa harus diisi dari pegawai negeri sipil.

Disini terlihat bahwa pemerintah memandang perlu untuk memperkuat kedudukan Sekretaris Desa sebagai unsur staf yang dianggap tepat

¹⁷ Lihat Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

bertugas memberikan pelayanan administratif dijabat oleh pegawai negeri sipil yang sudah berpengalaman.

b. Perangkat Desa lainnya.

Perangkat Desa lainnya adalah perangkat pembantu Kepala Desa yang terdiri atas; Sekretaris Desa, pelaksanaan teknis lapangan seperti Kepala Urusan, dan unsur kewilayahan seperti Kepala Dusun atau sebutan lain.

Perangkat Desa lainnya, diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk Desa yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. Dan para perangkat Desa lainnya ini yang diangkat harus berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun dan paling tinggi 60 (enam puluh) tahun.

3. Badan Permusyawaratan Desa

Makna demokrasi adalah keterwakilan, artinya pemerintah yang demokratis, keputusan-keputusan yang dibuat harus mencerminkan keterwakilan rakyat melalui perwakilan politik. Konsep perwakilan adalah konsep yang menunjukkan hubungan antara orang-orang, yakni pihak yang mewakili dan diwakili, dimana orang yang mewakili

memiliki sederajat kewenangan sesuai dengan kesepakatan antara keduanya.¹⁸

Dalam UUPD konsep keterwakilan tercermin dalam institusi yang dinamakan BPD. BPD diatur dalam Pasal 200 ayat (1), Pasal 209-210 UUPD dan Pasal 29-42 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005. BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa yang berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Secara konseptual BPD yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Desa diharapkan dapat menjalankan tugasnya dengan prinsip "*chek and balance*" dan sangat dibutuhkan hubungan kemitraan (*partnership*) yang menurut Sadu Wasistiono didasarkan pada filosofi sebagai berikut:¹⁹

- a. Adanya kedudukan yang sejajar antara yang bermitra.
- b. Adanya kepentingan bersama yang ingin dicapai.
- c. Adanya sikap saling menghormati.
- d. Adanya niat baik untuk saling membantu dan saling mengingatkan.

¹⁸ Himawan Riswanda, *Fungsi Perwakilan, Pembuatan Keputusan Pembentukan Legitimasi*, (Jakarta: Badan Diklat, Departemen Dalam Negeri, 1997), hlm. 7.

¹⁹ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, (Bandung: Fokus Media, 2001), hlm. 52.

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk Desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Terdiri dari ketua rukun warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh pemuka masyarakat lainnya.

Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Peresmian anggota BPD ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota, anggota BPD sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama dihadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/Walikota.

Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kemampuan keuangan Desa.

Adapun susunan kepengurusan terdiri dari pimpinan BPD 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua dan 1 (satu) orang sekretaris. Sedangkan untuk pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam rapat BPD yang diadakan secara khusus, dan rapat ini untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.

BPD memiliki wewenang, yaitu:²⁰

- a. Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.
- b. Pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa.
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa.
- d. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
- f. Menyusun tata tertib BPD.

Sedangkan hak BPD yaitu meminta keterangan Kepala Pemerintahan Desa dan menyatakan pendapat. Adapun anggota BPD mempunyai hak:²¹

- a. Mengajukan rancangan Peraturan Desa.
- b. Mengajukan pertanyaan.
- c. Menyampaikan usul dan pendapat.
- d. Memilih dan dipilih.
- e. Memperoleh tunjangan.

Adapun kewajiban anggota BPD yaitu:

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan.
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

²⁰ Lihat Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

²¹ Lihat Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

- c. Mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- e. Memproses pemilihan Kepala Desa, dengan cara membentuk panitia pemilihan, menetapkan calon Kepala Desa yang berhak dipilih, menetapkan calon Kepala Desa terpilih dan mengusulkan calon Kepala Desa terpilih kepada Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Kepala Desa terpilih.
- f. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
- g. Menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat-istiadat masyarakat setempat.
- h. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

Pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan perangkat Desa. Pimpinan dan anggota BPD juga dilarang:²²

- a. Sebagai pelaksana proyek Desa.
- b. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat lain.
- c. Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
- d. Menyalahgunakan wewenang.
- e. Melanggar sumpah/janji jabatan.

²² Lihat Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa UUPD menganulir proses demokrasi pada tataran lokal di masyarakat paling bawah melalui pola kemitraan antara Pemerintah Desa dengan BPD. Hal ini merupakan upaya Pemerintah untuk mengembalikan budaya politik lokal yang sudah ada pada masyarakat pedesaan.

Menurut Sadu Wasistiono²³ "...budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi musyawarah mufakat". Artinya musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil yang diharapkan diperoleh dari proses yang baik. Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan guncangan-guncangan yang merugikan masyarakat luas.

4. Lembaga kemasyarakatan.

Kedudukan lembaga kemasyarakatan ini diatur dalam Pasal 211 UUPD dan Pasal 89-97 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

Di Desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan, hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa kehadiran lembaga tersebut sangat dibutuhkan oleh masyarakat, yang maksud dan tujuannya jelas, bidang kegiatannya tidak ditumpang tindih dengan lembaga yang sudah ada.

²³ Sadu Wasistiono, *Op.Cit.*, hlm. 53.

Lembaga kemasyarakatan tersebut, misalnya rukun tetangga, rukun warga, pemberdayaan kesejahteraan keluarga, karang taruna, lembaga pemberdayaan masyarakat atau sebutan lain yang memiliki tugas membantu Pemerintah Desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat Desa.

Pengurus lembaga kemasyarakatan dipilih secara musyawarah dari anggota masyarakat yang mempunyai kemauan, kemampuan, dan kepedulian²⁴ dalam pemberdayaan masyarakat. Dimana susunan dan jumlah pengurus lembaga kemasyarakatan disesuaikan dengan kebutuhan.

Hubungan kerja antara lembaga kemasyarakatan dengan Pemerintah Desa bersifat kemitraan, konsultatif dan koordinatif. Adapun tugas lembaga kemasyarakatan meliputi:²⁵

- a. Menyusun rencana pembangunan secara partisipatif, artinya proses perencanaan pembangunan yang dilakukan melibatkan

²⁴ Berdasarkan Penjelasan Pasal 94 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 menentukan; yang dimaksud dengan “mempunyai kemauan” adalah minat dan sikap seseorang untuk melakukan sesuatu kegiatan dengan sukarela. Yang dimaksud dengan “kemampuan” adalah kesadaran atau keyakinan pada dirinya bahwa dia mempunyai kemampuan, bisa berupa pikiran, tenaga/waktu, atau sarana dan material lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan “kepedulian” adalah sikap atau perilaku seseorang terhadap hal-hal yang bersifat khusus, pribadi dan strategis dengan ciri keterkaitan, keinginan dan aksi untuk melakukan sesuatu kegiatan.

²⁵ Lihat Pasal 91 beserta penjelasannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

berbagai unsur masyarakat terutama kelompok masyarakat miskin dan perempuan.

- b. Melaksanakan, mengendalikan, memanfaatkan, memelihara dan mengembangkan pembangunan secara partisipatif, maksudnya dengan melibatkan masyarakat secara demokratis, terbuka dan bertanggung jawab untuk memperoleh manfaat yang maksimal bagi masyarakat serta terselenggaranya pembangunan berkelanjutan.
- c. Menggerakkan dan mengembangkan partisipasi, gotong royong dan swadaya masyarakat, maksudnya penumbuhkembangan dan penggerakan prakarsa partisipasi serta swadaya gotong royong masyarakat dilakukan oleh kader pemberdayaan masyarakat.
- d. Menumbuhkembangkan kondisi dinamis masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat, hal ini dilakukan agar terwujud kemandirian masyarakat dengan cepat.

Dalam melaksanakan tugas tersebut di atas, lembaga kemasyarakatan memiliki fungsi:²⁶

- a. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan.

²⁶ Lihat Pasal 92 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

- b. Penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kerangka memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.
- d. Penyusunan rencana, pelaksanaan, pelestarian dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif.
- e. Penumbuhkembangan dan penggerak prakarsa, partisipasi, serta swadaya gotong royong masyarakat.
- f. Pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga.
- g. Pemberdayaan hak politik masyarakat.

Adapun kegiatan lembaga kemasyarakatan ditujukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui:²⁷

- a. Peningkatan pelayanan masyarakat.
- b. Peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan.
- c. Pengembangan kemitraan.²⁸
- d. Pemberdayaan masyarakat.
- e. Pengembangan kegiatan lain sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat.

²⁷ Lihat Pasal 93 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

²⁸ Berdasarkan Penjelasan Pasal 93 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, yang dimaksud dengan pengembangan kemitraan adalah mengembangkan kerjasama yang saling menguntungkan, saling percaya dan saling mengisi.

BAB II

KETERLIBATAN MASYARAKAT DALAM PEMBUATAN PERATURAN DESA

Setiap kebijakan²⁹ publik yang ditetapkan oleh Pemerintah selalu berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas (publik). Karena berkaitan dengan kepentingan masyarakat, maka secara logis masyarakat harus mutlak dilibatkan. Pelibatan masyarakat merupakan proses formulasi setiap kebijakan publik.

Dalam salah satu model perumusan kebijakan yang umumnya diterapkan oleh negara yang mengalami transisi kedemokrasi, pengambil keputusan harus sebanyak mungkin mengelaborasi suara dari *stakeholder*. Model itu dikenal dengan “model demokrasi” dan dikaitkan dengan implementasi *good governance* yang mengamanatkan dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaatannya (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaannya.³⁰

²⁹ Fredrick dan Hart, mengatakan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Lihat Hesel Nogi S. Tangkilisan, *Kebijakan Publik yang Membumi, Konsep, Strategi dan Kasus*, (Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia dan Lukman Offset, 2003), hlm. 19.

³⁰ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Evaluasi dan Implementasi*, (Jakarta: Gramedia, 2003), hlm. 125.

Tuntutan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan sejalan dengan perkembangan persepsi masyarakat terhadap Pemerintah. Paradigma Pemerintah yang selama ini dikenal dengan *rulling class* telah bergeser menjadi pemerintahan milik rakyat (*people own government*). Rakyat sebagai pemilik Pemerintah (*people own government*) merupakan salah satu ide yang dikembangkan oleh David Osborne dan Ted Geabler dalam upaya "*reinventing government*". Sebagai pemilik Pemerintah pengabaian rakyat akan berdampak politis yang sangat luas.³¹

Partisipasi masyarakat dalam setiap pembuatan kebijakan jangan semata-mata dipandang sebagai kebijakan yang harus dilakukan oleh otoritas pengambil keputusan, tetapi ia harus dilihat sebagai hak masyarakat. Pemerintah baik pusat maupun daerah harus mampu menjadi subjek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik, yaitu:³²

1. Hak untuk tahu (*right to be know*);
 2. Hak untuk diberi informasi (*right to base informed*);
- dan

³¹ Lihat Yuslim, "Politik dan Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan", *Makalah Disampaikan Dalam Acara Training Legislatif Drafting*, Diadakan LBH Padang di Nuansa Maninjau, Bukittinggi, 13 September 2005.

³² *Ibid.*

3. Hak untuk didengar aspirasinya (*right to be heard and to be listened to*).

Hak-hak tersebut saat ini di Indonesia masih banyak pada tataran wacana, harapan, dan keinginan. Kenyataan ini sangat kontradiksi dengan upaya mewujudkan masyarakat madani/masyarakat civil yang giat memberdayakan masyarakatnya.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur yang disyaratkan oleh UNDP untuk mewujudkan *good governance*.³³ Yang menjadi pertanyaan adalah sejauh mana unsur partisipasi masyarakat tersebut telah mendapat pengakuan dalam sistem hukum di Indonesia.

Salah satu kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah adalah menetapkan peraturan perundang-undangan. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara eksplisit mengatur partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Namun UU No. 10 Tahun 2004 ini sejak tanggal 12 Agustus 2011 dinyatakan tidak berlaku,³⁴ dan diganti dengan Undang-

³³ Lihat Joko Widodo, *Good Governance, Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*, (Jakarta: Insan Cendikia, 2001), hlm. 10.

³⁴ Pasal 102 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, pada saat undang-undang ini mulai berlaku, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan nama yang sama (selanjutnya disingkat UU No. 12/2011).

Partisipasi masyarakat tersebut dapat dilihat dalam Pasal 5 UU No. 12/2011 tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Penjelasan Pasal 5 huruf g UU No. 12/2011 tersebut, tentang “asas keterbukaan” menghendaki agar dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 96 UU No. 12/2011 juga mempertegas peluang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan/peraturan daerah, yang menyebutkan; masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan

peraturan perundang-undangan, yang dapat dilakukan melalui; rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Selanjutnya yang dimaksud masyarakat dalam Pasal 96 tersebut adalah orang perseorangan atau kelompok orang (termasuk disini kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat) yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, dalam memudahkan masyarakat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, maka setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Ketentuan lain yang membuka peluang partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan/peraturan daerah adalah ketentuan Pasal 137 UUPD. Dimana asas yang dikandung dalam pasal ini juga mengadopsi Pasal 5 UU No. 12/2011, dengan demikian asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan/peraturan daerah juga dianut dalam Pasal 137 UUPD.

Selain itu, keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan/peraturan daerah dapat dilihat dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara

yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (selanjutnya disingkat UU No. 28/1999), yang menyebutkan asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggaraan negara;
3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;
5. Asas proporsionalitas;
6. Asas profesionalitas; dan
7. Asas akuntabilitas.³⁵

Pada penjelasan Pasal 3 angka 4 UU No. 28/1999 menentukan, yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak

³⁵ Berdasarkan Penjelasan Pasal 3 UU No. 28/1999 yang dimaksud dengan; Angka 1 asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Angka 2 asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara. Angka 3 asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. Angka 4 asas keterbukaan lihat di atas. Angka 5 asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Angka 6 asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Angka 7 asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

Bahkan Pasal 3 UU No. 28/1999 ini diakomodir oleh Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang mengatur alasan untuk dapat mengajukan gugatan atas kerugian akibat Keputusan Tata Usaha Negara, adalah apabila Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Lalu bagaimana dengan keterlibatan masyarakat desa dalam pembentukan Peraturan Desa.? Pemerintah juga memberikan kesempatan kepada masyarakat desa untuk berpartisipasi dan terlibat langsung dalam pembuatan Peraturan Desa, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 57 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 jo Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa, menentukan:

“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Peraturan Desa”.

Namun, bila dilihat dari penjelasan Pasal 57 tersebut, bahwa hak masyarakat ikut serta terlibat langsung dalam pembuatan Peraturan Desa tergantung ketentuan yang dilaksanakan sesuai tata tertib BPD. Begitu juga dalam penjelasan Pasal 53 UU No. 10/2004, bahwa hak masyarakat dalam ikut serta membuat peraturan perundang-undangan/peraturan daerah tergantung dari ketentuan yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Ini artinya ketentuan pasal-pasal yang memberikan hak kepada masyarakat untuk terlibat langsung dalam pembuatan peraturan perundang-undangan (baik undang-undang, peraturan daerah, maupun Peraturan Desa) dapat menjadi tumpul ataupun mandul jika dikaitkan dengan penjelasan pasal tersebut di atas, karena partisipasi masyarakat akan dapat terlaksana sangat tergantung kepada Peraturan Tata Tertib DPR/DPRD, maupun BPD untuk Peraturan Desa. Sedangkan Kenyataan selama ini, Peraturan Tata Tertib DPR/DPRD, sangat tidak akomodatif terhadap hal-hal menyangkut keterlibatan masyarakat tersebut, apalagi menyangkut Peraturan Tata Tertib BPD yang notabene baru dibentuk.

Akan tetapi bila dilihat dari uraian di atas, dapat dipahami bahwa warga masyarakat sejak awal, yakni mulai dari perencanaan peraturan perundang-undangan,

peraturan daerah, dan Peraturan Desa sudah dapat mengetahui rencana pembentukannya. Jadi sejak awal masyarakat sudah dapat mengakses langsung dan sekaligus dapat memberikan masukan terhadap peraturan yang akan dibuat, sehingga peraturan itu sendiri dapat memberikan keadilan kepada masyarakat.

BAB III

PERSIAPAN DAN LANGKAH-LANGKAH DALAM PEMBUATAN PERATURAN DESA

A. Beberapa hal yang Perlu Diperhatikan Dalam Penyusunan Peraturan Desa

Dalam rangka memperkuat pelaksanaan otonomi daerah, maka Pemerintahan Desa memiliki wewenang untuk menyusun kebijakan publik yang dilahirkan dalam bentuk Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa.

Dalam menyusun Peraturan Desa harus bersifat aspiratif, akomodatif, partisipatif, transparan, dan akuntabilitas dengan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan,³⁶ yang tercermin dalam proses penyusunan, mekanisme yang akan diatur, substansi termasuk teknis penyusunannya. Hal ini dapat dilakukan mulai dari fase politis, hukum dan administratif dengan melibatkan berbagai komponen masyarakat sehingga hasilnya betul-betul dapat terukur, dan diterima oleh masyarakat yang pada gilirannya

³⁶ Lihat Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 jo Pasal 5 UU No. 12/2011, yang menyatakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, seperti diuraikan di atas.

Peraturan Desa tersebut dapat dilaksanakan dengan baik.³⁷

Dalam membuat Peraturan Desa agar diterima oleh masyarakat, maka Peraturan Desa itu dalam pembuatannya dapat dikaji dan difahami melalui berbagai pendekatan (*approach*),³⁸ misalnya melalui:

1. Pendekatan politik, hukum dipandang sebagai produk atau out put dari proses politik atau hasil pertimbangan dan perumusan kebijakan publik (*product of political decision making; formulation of public policy*).
2. Pendekatan budaya, hukum dilihat sebagai pencerminan budaya, dalam arti cerminan nilai-nilai (*values*) dan pranata-pranata (*institutions*) yang hidup dalam masyarakat.
3. Pendekatan sosiologi, hukum dan masyarakat saling mempengaruhi. Pergeseran nilai dan tatakrama serta perubahan-perubahan mengenai apa yang salah dan benar, layak dan tidak layak me-nurut masyarakat akan mempengaruhi perkembangan dan isi hukum. Sebaliknya hukum

³⁷ Lihat H. Sultani Wirman, "Praktek Pembuatan Kebijakan Publik Oleh Pemerintah Daerah", *Makalah, Disampaikan Dalam Acara Training Legislatif Drafting*, Diadakan LBH Padang di Nuansa Maninjau, Bukittinggi, 13 September 2005.

³⁸ M. Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm. 23-25.

yang berlaku positif akan menjadi pegangan dan batasan bagi perilaku masyarakat.

4. Pendekatan filsafat, bahwa pandangan hidup suatu masyarakat/bangsa melatarbelakangi eksistensi dan identitas hukum, baik yang akan diangkat ke forum legislatif, maupun yang sudah berlaku positif dan mengikat.
5. Pendekatan sistem (*system approach*), hukum dapat dilihat dalam konteks dan hubungan yang beraneka ragam. Melalui pendekatan ini, hukum merupakan subsistem dalam konteks sistem nilai (*value system*) dan sistem budaya (*culture system*).

Peraturan Desa yang dilahirkan menganut asas delegasi (*delegation*) dan atribusi (*atribution*). Delegasi dimaksudkan bahwa perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya, memberikan delegasi kepada Pemerintahan Desa untuk menetapkan Peraturan Desa. Atribusi mempunyai makna melekat pada jabatan Pemerintahan Desa untuk melahirkan Peraturan Desa demi ketentraman dan ketertiban masyarakat.

Selain yang dipaparkan di atas, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pembuatan Peraturan Desa, yaitu:

1. Kewenangan dari pembuat setiap produk hukum (Peraturan Desa) harus dibuat oleh badan atau

pejabat yang berwenang. Kalau tidak, produk hukum tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*).

Contoh Peraturan Desa dibuat oleh Kepala Desa dengan persetujuan BPD. Peraturan Desa yang dilahirkan tidak dengan ketentuan tersebut akan batal demi hukum.

2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang perlu diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidak sesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Desa tersebut.

Contoh kalau dahulu diatur dengan undang-undang, maka dalam bentuk undang-undanglah hal itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya keputusan presiden, maka keputusan presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).

3. Keharusan meliputi tata cara dan prosedur yang telah ditetapkan. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, produk hukum itu mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Contoh Peraturan Desa dibuat oleh Kepala Desa dengan persetujuan BPD. Kalau Peraturan Desa tanpa mencantumkan persetujuan BPD maka batal demi hukum. Peraturan Desa harus diundangkan dalam Lembaran Daerah sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selama hal ini belum dilakukan maka Peraturan Desa tersebut belum mengikat.

4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.

Contoh Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan undang-undang.

Untuk itu harus diwaspadai pada tingkatan:

- a. Pra rancangan.

Naskah dalam pra rancangan haruslah disusun sedemikian rupa secara sistematis dalam bentuk ide di dalam bab-bab, pasal-pasal, ayat-ayat dan seterusnya. Pada proses ini dasar-dasar yuridis, sosiologis dan filosofis haruslah mendapat kajian secara mendalam.

Bila perlu sebelum pra rancangan itu disusun terlebih dahulu dilakukan penelitian-penelitian dan pengkajian-pengkajian secara mendalam, seksama dan ilmiah. Juga harus dipertimbangkan manfaat atau akibat-akibat yang akan timbul dengan pengaturan tersebut. Seperti

beban yang ditimbulkan terhadap keuangan desa atau pemasukan terhadap keuangan desa. Pada tahap ini merupakan kerangka dan pokok-pokok isi yang akan dimasukkan ke dalam Peraturan Desa yang akan dirancang.

b. Perancangan.

Tahap ini mencakup aspek-aspek prosedural dan penulisan rancangan. Yang dimaksud dengan aspek prosedural adalah hal-hal seperti izin prakarsa (apabila diperlukan), pembentukan panitia antar prangkat desa. Sedangkan penulisan rancangan menerjemahkan gagasan, naskah pasal demi pasal, bahan-bahan lain ke dalam bahasa dan struktur yang normatif.

Bahasa normatif artinya bahasa yang akan mencerminkan asas-asas hukum tertentu, pola tingkah laku tertentu (termasuk kewajiban, larangan, hak). Bahasa normatif ini selain tunduk pada kaidah-kaidah bahasa Indonesia yang berlaku, juga harus tunduk pada ragam bahasa dalam hukum dan perundang-undangan. Sedangkan struktur normatif artinya mengikuti teknik penulisan peraturan perundang-undangan, seperti judul, prasa, dasar hukum, pasal-pasal, aturan sanksi, dan aturan peralihan.

B. Asas-asas Dalam Pembentukan Peraturan Desa

Untuk membentuk produk hukum (Peraturan Desa) yang transparan, aspiratif, dan akuntabel perlu diperhatikan berbagai asas. Van der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Desa) yang baik (*beginnselen van behoorlijke regelgeving*). A. Hamid S. Atamimi menterjemahkan dengan kalimat peraturan-peraturan yang patut, ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.³⁹ Dalam hal ini Van Der Vlies membedakan antara asas-asas formal dan asas-asas material.

Asas-asas formal meliputi:⁴⁰

1. Asas tujuan yang jelas (*beginnsel van duidelijke doelstelling*) yang mencakup tiga hal yakni mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan (termasuk pemerintahan desa), tujuan khusus peraturan yang akan dibentuk dan tujuan dari bagian-bagian yang akan dibentuk tersebut.

³⁹ A. Hamid S. Atamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV", *Disertasi, Pascasarjana*, Jakarta, 1990, hlm. 330. Lihat juga Mukhlis, *Ilmu Perundang-undangan*, (Editor Ramlan, Yusrizal), (Medan: Ratu Jaya, 2011), hlm. 59-75.

⁴⁰ A. Hamid S. Atamimi, *Op.Cit.*, hlm. 330-346.

2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginssel van hetjuiste orgaan*) hal ini untuk menegaskan kejelasan organ yang menetapkan peraturan perundang-undangan tersebut.
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginssel*). Asas perlunya pengaturan, merupakan prinsip yang menjelaskan berbagai alternatif maupun relevansi dibentuknya peraturan untuk menyelesaikan problema pemerintahan.
4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginssel van uitvoerbaarheid*), yaitu peraturan yang dibuat seharusnya dapat ditegakkan secara efektif. Sebab tidak berguna suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan. Mengingat suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan akan menggerogoti kewibawaan/ lembaga yang membentuknya, juga akan menimbulkan kekecewaan pada harapan rakyat.
5. Asas konsensus (*het beginssel van den consensus*), yaitu kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan bersangkutan. Asas ini dapat diwujudkan dengan perencanaan yang baik, jelas, serta terbuka, diketahui rakyat mengenai akibat-akibat yang akan ditimbulkan serta latar belakang dan tujuan-tujuan

yang hendak dicapai. Hal itu juga dapat dilakukan dengan penyebarluasan rancangan peraturan perundang-undangan tersebut kepada masyarakat sebelum pembentukannya. Pembahasannya di BPD dapat dilakukan dengan megikutsertakan masyarakat sebanyak mungkin melalui lembaga dengar pendapat.

Asas-asas material meliputi:⁴¹

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*), artinya setiap peraturan hendaknya dapat dipahami oleh rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya. Asas ini dapat digolongkan kedalam asas-asas teknik perundang-undangan, meskipun sebagai suatu asas orang berpendapat seolah-olah sudah harus berlaku dengan semestinya.
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van kenbaarheid*), apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan. Ia tidak mengembangkan asas persamaan dan tidak

⁴¹ *Ibid.*

pula asas kepastian hukum, dan selain itu tidak menghasilkan pengaturan yang direncanakan. Dalam hal tersebut apabila peraturan perundang-undangan tersebut membebani masyarakat dan rakyat dengan berbagai kewajiban. Asas yang menyatakan, bahwa setiap orang dianggap mengetahui peraturan perundang-undangan, perlu diimbangi dengan asas ini.

3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*). Asas ini para ahli menunjuk kepada tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*), asas ini mula-mula diberi nama lain yaitu asas harapan yang ada dasarnya haruslah dipenuhi (*het beginsel dat gerechtvaardigde verwachtingen gehonoreerd moeten worden*) yang merupakan pengkhususan dari asas umum tentang kepastian hukum.
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*). Asas ini bermaksud memberikan

penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat juga memberi jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual, asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu yang menyangkut kepentingan individual.

Secara yuridis, berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa jo. Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa jo. Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, menentukan dalam membentuk Peraturan Desa harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

1. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan

perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
4. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan

perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas di atas dapat disebut dengan asas formal. Kemudian mengenai asas material diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, yang menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Desa) mengandung asas:

1. Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan

hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
10. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dalam Penjelasan Pasal 6

ayat (2) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan "asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan", antara lain:

1. Dalam hukum pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tidak bersalah.
2. Dalam hukum perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Selain kedua ketentuan tersebut di atas, pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus berpedoman, serta bersumber dan berdasar pada Pancasila dan UUD 1945. Hal ini dicantumkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.⁴² Kedua pasal tersebut sebenarnya dapat dipahami atau dimaknai agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dan norma dasar negara,

⁴² Pasal 2 menentukan Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Pasal 3 ayat (1) menentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.

sehingga kedua pasal tersebut berkaitan erat dengan penjelasan umum UUD 1945.⁴³

C. Landasan Penyusunan Peraturan Desa

Jimly Assiddiqie,⁴⁴ mengatakan bagi setiap norma hukum yang baik selalu dipersyaratkan adanya 5 (lima) landasan keberlakuan. Kelima landasan dimaksud adalah landasan yang bersifat filosofis, sosiologis, politis, dan landasan yuridis, serta landasan yang bersifat administratif.

Empat landasan pertama, yaitu landasan filosofis, sosiologis, politis, dan yuridis bersifat mutlak, sedangkan satu landasan terakhir, yaitu landasan administratif dapat bersifat fakultatif. Mutlak, artinya, harus selalu ada dalam setiap undang-undang. Sedangkan landasan administratif tidak mutlak harus selalu ada.

Dicantumkan tidaknya landasan administratif itu tergantung kepada kebutuhan. Bahkan, kadang-

⁴³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 236.

⁴⁴ Jimly Assiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 170-173. Bandingkan dengan M. Solly Lubis yang mengatakan ada 3 (tiga) landasan yaitu landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan politis, sedangkan Bagir Manan mengatakan 3 (tiga) landasan yaitu filosofis, sosiologis dan yuridis. Lihat M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 6-9. Lihat juga Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill, 1992), hlm. 18.

kadang landasan filosofis juga tidak dibutuhkan secara mutlak.

1. Landasan filosofis

Bagir Manan,⁴⁵ mengatakan setiap masyarakat selalu mempunyai "*rechtsidee*" yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Desa) dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari, melalui pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dalam kenyataan.

Cita-cita filosofis yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan seharusnya mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan itu sendiri. Artinya, jangan sampai cita-cita filosofis yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan tersebut justru mencerminkan falsafah kehidupan bangsa lain yang tidak cocok dengan cita-cita filosofis bangsa sendiri.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 17.

Landasan filosofis, yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan perundang-undangan.⁴⁶ Oleh karena itu, dalam konteks kehidupan bernegara, Pancasila sebagai falsafah harus tercermin dalam pertimbangan-pertimbangan filosofis yang terkandung di dalam setiap peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Desa).

2. Landasan sosiologis

Landasan sosiologis, yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam peraturan perundang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat

⁴⁶ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik...*, *Op.Cit.*, hlm. 8.

hukum yang diaturnya.⁴⁷

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.

Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat. Dengan demikian perlu dipahami juga bahwa tidak berarti apa yang ada pada saat ini dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan pada masyarakat selanjutnya.

Produk peraturan perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*).⁴⁸ Masyarakat berubah, nilai-nilai pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus

⁴⁷ Jimly Assiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 170.

⁴⁸ Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 16.

dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.

3. Landasan politis

Landasan politis yang dimaksud disini ialah bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Peraturan perundang-undangan adalah media untuk menuangkan kebijakan operasional, tetapi kebijakan itu harus bersumber dari ide-ide, cita-cita, dan kebijakan-kebijakan politik yang terkandung dalam konstitusi, baik yang tertulis dalam UUD 1945 ataupun yang hidup dalam konvensi ketatanegaraan dan kenyataan hidup bernegara dari waktu ke waktu.⁴⁹

M. Solly Lubis⁵⁰ mengatakan, landasan politis ialah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik...*, *Loc.Cit.*

4. Landasan yuridis

Landasan yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan suatu peraturan. Dalam hal ini M. Solly Lubis, membagi dua macam landasan yuridis, yaitu:⁵¹

- a. Landasan yuridis dari segi formal, yakni landasan yang memberi kewenangan (*bevoegdheid*) bagi instansi yang tertentu untuk membuat peraturan tertentu.
- b. Landasan yuridis dari segi materil, yaitu landasan yuridis untuk segi isi (materi) yakni dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu. Misalnya Pasal 18 UUD 1945 menjadi landasan yuridis dari segi materil untuk membuat undang-undang organik mengenai pemerintahan daerah.

Landasan yuridis formal menjadi landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid* atau *competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau lembaga/badan tertentu mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak.

Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Desa) sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat atau suatu lembaga/badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan peraturan.

⁵¹ *Ibid.*

Oleh karena itu, dasar yuridis sangat penting dalam pemuatan peraturan perundang-undangan yang ditandai dengan:

- a. Adanya kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan, karena setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/badan atau pejabat yang berwenang.
- b. Adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- c. Mengikuti tata cara atau prosedur tertentu, apabila tidak diikuti maka peraturan perundang-undangan tersebut dimungkinkan batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.⁵²

⁵² T. Saiful Bahri, "Dasar-dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan", *www.legalitas.org*.

Selain menentukan dasar kewenangan landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan adalah landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa sesuatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula.

Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan "wadahnya" atau jenis peraturan perundang-undangan. Selain itu, isi suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi.

Landasan yuridis dalam perumusan setiap peraturan perundang-undangan harus ditempatkan pada bagian konsideran "mengingat". Dalam konsideran mengingat ini harus disusun secara rinci dan tepat (a) ketentuan UUD 1945 yang dijadikan rujukan, termasuk penyebutan pasal dan ayat atau bagian tertentu dari UUD 1945 harus ditentukan secara tepat; (b) undang-undang lain yang dijadikan rujukan dalam membentuk peraturan perundang-undang yang bersangkutan, yang harus jelas disebutkan nomornya, judulnya, dan demikian pula

dengan nomor dan tahun lembaran negara dan tambahan lembaran negara.

Biasanya, penyebutan peraturan perundang-undangan dalam rangka konsideran "mengingat" tidak disertai dengan penyebutan nomor pasal ataupun ayat. Penyebutan pasal dan ayat hanya berlaku untuk penyebutan peraturan perundang-undangan dasar saja. Misalnya, mengingat Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Artinya, undang-undang itu dijadikan dasar yuridis dalam konsideran mengingat itu sebagai suatu kesatuan sistem norma.

HAS Natabaya,⁵³ mengatakan bahwa setiap pembentukan harus mendapatkan legitimasi dari UUD 1945 berupa landasan formal konstitusional dan landasan materil konstitusional. Landasan formal konstitusional dimaksudkan untuk memberikan prosedural terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Landasan materil konstitusional dimaksudkan untuk memberi *sign*, bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk tersebut merupakan penjabaran dari pasal-pasal UUD 1945, yang juga dicantumkan dalam dasar hukum "mengingat" suatu peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk. Pencantuman pasal-pasal UUD 1945 tersebut sesuai dengan materi muatan yang akan

⁵³ HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Konpress dan Tatanusa, 2008), hlm. 180-184.

dijabarkan dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan tersebut.

Aspek yuridis ini merupakan salah satu syarat agar produk yang merupakan hasil badan pembentuk Peraturan Desa secara formal sah berbentuk peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, juga harus dilihat tata cara pembentukan yang telah ditentukan, sejak mempersiapkan rancangan Peraturan Desa menjadi peraturan perundang-undangan serta dituangkan dalam bentuk formal yang telah ditetapkan.

5. Landasan administratif

Keempat macam landasan tersebut di atas, secara berurutan harus dicantumkan pada bagian pengantar peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Desa). Perumusannya dapat dibagi ke dalam tiga kelompok atau sub bagian; yaitu (1) sub bagian pertimbangan atau "konsideran menimbang", (2) sub bagian peringatan atau "konsideran mengingat", dan kadang-kadang ditambah pula dengan (3) sub bagian perhatian atau "konsideran memperhatikan".

Dalam kelaziman praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, kedua sub bagian pertama, yaitu sub bagian pertimbangan dan sub bagian peringatan dianggap sebagai sesuatu yang mutlak dalam format peraturan perundang-undangan Republik

Indonesia sejak dulu. Sedangkan sub bagian ketiga, yaitu “konsideran memperhatikan” bersifat fakultatif sesuai kebutuhan.

Dalam konsideran menimbang, yang perlu dimuat adalah (1) landasan filosofis, (2) landasan sosiologis, dan (3) landasan politis. Konsideran mengingat berisi landasan yuridis-normatif, sedangkan konsideran memperhatikan memuat landasan yang bersifat administratif.

Namun ada juga peraturan perundang-undangan yang tidak mencantumkan konsideran memperhatikan ini sama sekali. Dalam hal demikian berarti, pembentuk peraturan perundang-undang tidak menganggap perlu mencantumkan landasan yang bersifat administratif dalam konsideran secara formal, karena dianggap sudah dengan sendirinya mendapat perhatian sebagaimana mestinya.

D. Proses Penyusunan Peraturan Desa

Dalam proses penyusunan Peraturan Desa, unsur transparansi tercermin dalam tahapan-tahapan penyusunan Peraturan Desa, yang meliputi:

1. Persiapan dan pembahasan Peraturan Desa

Berdasarkan Pasal 3-4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006, jenis peraturan perundang-undangan pada tingkat desa meliputi:

- a. Peraturan Desa;
- b. Peraturan Kepala Desa; dan
- c. Keputusan Kepala Desa.

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 dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.⁵⁴

Adapun materi muatan Peraturan Kepala Desa adalah penjabaran pelaksanaan Peraturan Desa yang bersifat pengaturan. Sedangkan materi muatan Keputusan Kepala Desa adalah penjabaran pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang bersifat penetapan.

Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵⁵

Berdasarkan Pasal 6-9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006, Rancangan Peraturan

⁵⁴ Lihat Pasal 55 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

⁵⁵ Lihat Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 jo. Pasal 55 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa dan dapat berasal dari usul inisiatif Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Desa ini, masyarakat berhak memberikan masukan baik secara tertulis maupun lisan terhadap Rancangan Peraturan Desa⁵⁶. Mekanisme penggunaan hak masyarakat dapat dilaksanakan sesuai tata tertib BPD. Lebih lengkapnya mekanisme keterlibatan masyarakat tersebut diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota masing-masing daerah.

Rancangan Peraturan Desa dibahas secara bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD. Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari Pemerintah Desa, dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama BPD.

Pasal 10-11 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 jo. Pasal 61 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 menentukan Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), pungutan, dan penataan ruang yang telah disetujui bersama dengan BPD, sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi.⁵⁷

⁵⁶ Lihat Pasal 57 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

⁵⁷ Berdasarkan Penjelasan Pasal 61 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, yang dimaksud dengan evaluasi adalah bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan desa

Namun, evaluasi Rancangan Peraturan Desa tersebut dapat didelegasikan kepada Camat.

Hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Kepala Desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Desa tersebut diterima. Apabila Bupati/Walikota belum memberikan hasil evaluasi Rancangan APB Desa, Kepala Desa dapat menetapkan Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa menjadi Peraturan Desa.

2. Pengesahan dan penetapan Peraturan Desa

Berdasarkan Pasal 12-13 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006, Rancangan Peraturan Desa yang telah disetujui bersama oleh Kepala Desa dan BPD disampaikan oleh Pimpinan BPD kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Penyampaian Rancangan Peraturan Desa tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama dilakukan.

Selanjutnya Rancangan Peraturan Desa wajib ditetapkan oleh Kepala Desa menjadi Peraturan Desa dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya Rancangan Peraturan Desa tersebut.

dan kebijakan daerah, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur desa.

Pasal 14-15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 menentukan Peraturan Desa wajib mencantumkan batas waktu penetapan pelaksanaan. Serta dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Desa tersebut. Peraturan Desa juga tidak boleh berlaku surut.

3. Penyampaian dan penyebarluasan Peraturan Desa

Peraturan Desa disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.⁵⁸

Untuk melaksanakan Peraturan Desa, berdasarkan Pasal 59 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa. Akan tetapi Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa dimuat dalam Berita Daerah yang dilakukan

⁵⁸ Lihat Pasal 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 jo. Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

oleh Sekretaris Daerah. Selanjutnya tugas Pemerintah Desa untuk menyebarluaskan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa (sebagai peraturan pelaksanaan dari Peraturan Desa) kepada masyarakat.⁵⁹

E. Teknik Penyusunan Peraturan Desa

Tekni penyusunan Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, dan Keputusan Kepala Desa, secara "*mutatis mutandis*"⁶⁰ mengacu kepada teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, bentuk rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan keputusan presiden, sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2011.

Teknik penyusunan produk hukum (Peraturan Desa) harus memperhatikan kerangka strukturalnya, yang meliputi:

1. Penamaan/judul;
2. Pembukaan;
3. Batang tubuh;
4. Penutup;
5. Penjelasan; dan

⁵⁹ Lihat Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 jo. Pasal 60 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

⁶⁰ *Mutatis mutandis* diartikan "dengan perubahan-perubahan seperlunya". J.C.T. Simorangkir, Rudy T. Erwin, J.T. Prasetyo, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Aksara Baru, 1987), hlm. 101.

6. Lampiran (bila diperlukan).⁶¹

Untuk lebih jelasnya akan diuraikan dari masing-masing substansi kerangka Peraturan Desa, sebagai berikut:

1. Penamaan/Judul.

- a. Setiap Peraturan Desa mempunyai penamaan/judul.
- b. Penamaan/judul Peraturan Desa memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun dan tentang nama peraturan atau keputusan yang diatur.
- c. Nama Peraturan Desa dibuat singkat dan mencerminkan isi Peraturan Desa.
- d. Judul ditulis dengan huruf kapital tanpa diakhiri tanda baca.

Contoh:

**PERATURAN DESA SEI LAMA
NOMOR 13 TAHUN 2009
TENTANG
ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA DESA**

⁶¹ Lihat lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006.

2. Pembukaan.

Pembukaan pada Peraturan Desa terdiri dari:

- a. Frasa “Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa”.

Kata frasa yang berbunyi “Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa”, merupakan kata yang harus ditulis dalam Peraturan Desa. Cara penulisan seluruhnya adalah huruf kapital dan tidak diakhiri tanda baca.

Contoh:

**DENGAN RAHMAT TUHAN
YANG MAHA ESA**

- b. Jabatan pembentuk Peraturan Desa.

Jabatan pembentuk Peraturan Desa ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca koma (,).

Contoh:

KEPALA DESA SEI LAMA,

- c. Konsiderans.

Konsiderans harus diawali dengan kata “menimbang”, yang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang, alasan-alasan serta landasan

yuridis, filosofis, sosiologis, dan politis dibentuknya Peraturan Desa.

Jika konsiderans terdiri dari lebih dari satu pokok pikiran, maka tiap-tiap pokok pikiran dirumuskan pengertian, dan dari tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf a, b, c, dan seterusnya, serta diakhiri dengan tanda titik koma (;).

Contoh:

Menimbang: 1).;
2).;
3).

d. Dasar hukum.

Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pembuatan dasar hukum, yaitu:

1) Dasar hukum diawali dengan kata “mengingat”, yang harus memuat dasar hukum bagi pembuatan produk hukum. Pada bagian ini perlu dimuat pula (jika ada) peraturan perundang-undangan yang memerintahkan dibentuknya Peraturan Desa atau yang mempunyai kaitan langsung dengan materi yang akan diatur.

- 2) Dasar hukum dapat di bagi 2 (dua), yaitu:
 - a) Landasan yuridis kewenangan membuat Peraturan Desa; dan
 - b) Landasan yuridis materi yang diatur.
- 3) Yang dapat dipakai sebagai dasar hukum hanyalah jenis peraturan perundang-undangan yang tingkat derajatnya lebih tinggi atau sama dengan produk hukum yang dibuat.

Catatan:Keputusan yang bersifat penetapan, intruksi dan surat edaran tidak dapat dipakai sebagai dasar hukum karena tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan.

- 4) Dasar hukum dirumuskan secara kronologis sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan, atau apabila peraturan perundang-undangan tersebut sama tingkatannya, maka dituliskan berdasarkan urutan tahun pembentukannya, atau apa bila peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk pada tahun yang sama, maka dituliskan berdasarkan nomor urutan pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut.
- 5) Penulisan dasar hukum harus lengkap dengan Lembaran Negara Republik

Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, dan Tambahan Lembaran Daerah (kalau ada).

- 6) Jika dasar hukum lebih dari satu peraturan perundang-undangan, maka tiap dasar hukum diawali dengan angka arab 1, 2, 3, dan seterusnya, dan diakhiri dengan tanda baca titik koma (;).

Contoh penulisan dasar hukum:

- Mengingat: 1. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
2. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4546);

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa;
4. Peraturan Daerah Nomor Tahun tentang (Lembaran Daerah Tahun Nomor, Tambahan Lembaran Daerah Nomor);

e. Frasa “Dengan persetujuan bersama Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa”.

Kata frasa yang berbunyi “Dengan persetujuan bersama Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa”, merupakan kalimat yang harus dicantumkan dalam Peraturan Desa dan cara penulisannya dilakukan sebagai berikut:

- 1) Ditulis sebelum kata MEMUTUSKAN;
- 2) Kata “Dengan Persetujuan Bersama”, hanya huruf awal kata ditulis dengan huruf capital;
- 3) Kata “antara” serta “dan” semua ditulis dengan huruf kecil; dan

- 4) Kata “Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa” seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

**Dengan Persetujuan Bersama
BADAN PERMUSYAWARATAN
DESA SEI LAMA
Dan
KEPALA DESA SEI LAMA**

- f. Memutuskan.

Kata “memutuskan” ditulis dalam huruf kapital, dan diakhiri dengan tanda baca titik dua (:). Peletakan kata “memutuskan” adalah ditengah margin.

- g. Menetapkan.

Kata “menetapkan” dicantumkan sesudah kata “memutuskan” yang disejajarkan ke bawah dengan kata “menimbang” dan “mengingat”. Huruf awal kata “menetapkan” ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua (:).

Contoh:

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :..... dst

Penulisan kembali nama Peraturan Desa yang bersangkutan dilakukan sesudah kata “menetapkan” dan cara penulisannya adalah:

- 1) Menuliskan kembali nama yang tercantum dalam judul;
- 2) Nama tersebut di atas, didahului dengan jenis peraturan yang bersangkutan;
- 3) Nama dan jenis peraturan tersebut, ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik (.).

Pada Peraturan Desa sebelum kata “memutuskan” dicantumkan frasa:

**Dengan Persetujuan Bersama
BADAN PERMUSYAWARATAN
DESA SEI LAMA
dan
KEPALA DESA SEI LAMA**

Contoh:

MEMUTUSKAN :

**Menetapkan : PERATURAN DESA SEI
LAMA TENTANG KEDUDUK-
AN, TUGAS DAN FUNGSI
ORGANISASI PEMERINTAH
DESA SEI LAMA**

Lebih lengkapnya contoh pembukaan Peraturan Desa, dapat dilihat di bawah ini:

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG
MAHA ESA
KEPALA DESA SEI LAMA,**

- Menimbang :** a.; ;
b.; ;
c.dst;
- Mengingat :** 1.; ;
2.; ;
3.dst;

**Dengan Persetujuan Bersama
BADAN PERMUSYAWARATAN
DESA SEI LAMA
dan
KEPALA DESA SEI LAMA**

MEMUTUSKAN :

**Menetapkan : PERATURAN DESA SEI
LAMA TENTANG KEDUDUK-
AN, TUGAS DAN FUNGSI
ORGANISASI PEMERINTAH
DESA SEI LAMA.**

3. Batang tubuh.

Batang tubuh memuat semua materi yang dirumuskan dalam pasal-pasal atau diktum-diktum.

Batang tubuh yang dirumuskan dalam pasal-pasal adalah jenis Peraturan Desa yang bersifat mengatur (*regelling*), batang tubuhnya dirumuskan dalam diktum-diktum.

Uraian masing-masing batang tubuh, sebagai berikut:

- a. Batang tubuh Peraturan Desa, memuat:
 - 1) Ketentuan umum;
 - 2) Materi yang diatur;
 - 3) Ketentuan peralihan (kalau ada); dan
 - 4) Ketentuan penutup.
- b. Pengelompokan materi dalam Bab, Bagian dan Paragraf tidak merupakan keharusan. Jika Peraturan Desa mempunyai materi yang ruang lingkupnya sangat luas dan mempunyai banyak pasal, maka pasal-pasal tersebut dapat dikelompokkan menjadi Bab, Bagian dan Paragraf.

Pengelompokan materi-materi dalam Bab, Bagian dan Paragraf dilakukan atas dasar kesamaan kategori atau kesatuan lingkup isi materi yang diatur.

Urutan penggunaan kelompok adalah:

- 1) Bab dengan pasal-pasal, tanpa bagian dan paragraf;

- 2) Bab dengan bagian dan pasal-pasal tanpa paragraf;
 - 3) Bab dengan bagian dan paragraf yang terdiri dari pasal-pasal.
- c. Tata cara penulisan Bab, Bagian, Paragraf, Pasal dan Ayat ditulis sebagai berikut:
- 1) Bab diberi nomor urut dengan angka romawi dan judul Bab semua ditulis dengan huruf kapital.
- Contoh :

BAB I
KETENTUAN UMUM

- 2) Bagian diberi nomor urut dengan bilangan yang ditulis dengan huruf kapital dan diberi judul. Huruf awal kata Bagian ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal dari kata partikel yang tidak terletak pada awal frasa.
- Contoh :

BAB II
(..... JUDUL BAB)
Bagian Kedua

.....

- 3) Paragraf diberi nomor urut dengan angka arab dan diberi judul.

Huruf awal dalam judul paragraf, dan huruf awal judul paragraf ditulis dengan huruf kapital, sedangkan huruf lainnya setelah huruf pertama ditulis dengan huruf kecil.

Contoh :

Bagian Kedua
(..... Judul Bagian)
Paragraf Kesatu
(Judul Paragraf)

- 4) Pasal adalah satuan aturan yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam suatu kalimat. Materi Peraturan desa lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas dari pada dalam beberapa pasal yang panjang dan memuat beberapa ayat, kecuali jika materi yang menjadi isi pasal itu merupakan suatu serangkaian yang tidak dapat dipisahkan.

Pasal diberi nomor urut dengan angka arab, dan huruf awal kata pasal ditulis dengan huruf kapital.

Contoh :

Pasal 5

- 5) Ayat adalah merupakan rincian dari pasal, penulisannya diberi nomor urut dengan

angka arab di antara tanda baca kurang tanpa diakhiri tanda baca. Satu ayat hanya mengatur satu hal dan dirumuskan dalam satu kalimat.

Contoh :

Pasal 21

- (1)
- (2)
- (3)

Jika satu pasal atau ayat memuat rincian unsur, maka di samping dirumuskan dalam bentuk kalimat yang biasa, dapat pula dipertimbangkan penggunaan dalam bentuk tabulasi.

Contoh :

Pasal

Kartu tanda iuran pedagang sekurang-kurangnya harus memuat nama pedagang, jenis dagangan, besarnya iuran, alamat pedagang. Isi pasal ini dapat lebih mudah dipahami, dan jika dirumuskan sebagai berikut:

Kartu tanda iuran sekurang-kurangnya harus memuat:

- a) Nama pedagang;
- b) Jenis dagangan;
- c) Besarnya iuran; dan
- d) Alamat pedagang.

Dalam membuat rumusan pasal atau ayat dengan tabulasi, hendaknya diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a) Setiap rincian harus dapat dibaca sebagai suatu rangkaian kesatuan dengan kalimat berikut;
- b) Setiap rincian diawali dengan huruf abjad kecil;
- c) Setiap rincian diakhiri dengan tanda baca titik koma (;);
- d) Jika suatu rincian dibagi lagi ke dalam unsur-unsur yang lebih kecil, maka unsur yang lebih kecil dituliskan agak ke dalam.
- e) Kalimat yang masih mempunyai rincian lebih lanjut diberi tanda baca titik dua (:);
- f) Pembagian rincian hendaknya tidak melebihi empat tingkat. Jika rincian lebih dari empat tingkat, maka perlu

dipertimbangkan pemecahan pasal yang bersangkutan ke dalam beberapa pasal. Jika unsur atau rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian yang kumulatif, maka perlu ditambahkan kata “dan” di belakang rincian kedua dari belakang.

Contoh :

(1) Tiap-tiap rincian ditandai dengan huruf “a” dan seterusnya.

(3)

a.; **dan**

b.

(2) Jika suatu rincian memerlukan perincian lebih lanjut, maka perincian itu ditandai dengan angka 1, 2, 3, dan seterusnya.

(4)

a.

b.; **dan**

c.

1.

2.; **dan**

3.

a)

b); **dan**

- c)
- 1)
- 2); **dan**
- 3)

Gambaran penulisan kelompok Batang Tubuh secara keseluruhan adalah:

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

**Pasal 1
(Isi Pasal 1)**

**BAB II
(Judul Bab)**

**Pasal...
(Isi Pasal)**

**BAB III
(Judul Bab)**

**Bagian Kesatu
(Judul Bagian)**

**Paragraf Kesatu
(Judul Paragraf)**

Pasal...

(1) (Isi ayat);

(2) (Isi ayat);

Perincian ayat :

a.: dan

b.:

1. Isi sub ayat;

2.;

3.

a) (perincian sub ayat);

b);

c)

1) (Perincian mendetail dari sub ayat);

2)

Penjelasan masing-masing kelompok batang tubuh adalah:

a. Ketentuan umum.

Ketentuan umum diletakkan dalam Bab Kesatu atau dalam pasal pertama, jika tidak ada pengelompokan dalam Bab.

Ketentuan umum berisi:

- 1) Batasan dari pengertian;
- 2) Singkatan atau akronim yang digunakan dalam Peraturan Desa; dan
- 3) Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya.

Jika “ketentuan umum” berisi lebih dari satu hal, maka setiap batasan dari pengertian dan singkatan atau akronim diawali dengan angka arab dan diakhiri dengan tanda baca titik (.).

Contoh :

Pasal 1

Dalam Peraturan Desa ini yang dimaksud dengan :

1. **Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Asahan.**
2.
3.

Urutan pengertian atau istilah dalam Bab Ketentuan Umum hendaknya mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- 1) Pengertian atau istilah yang ditemukan lebih dahulu dalam materi yang diatur ditempatkan teratas.
- 2) Jika pengertian atau istilah mempunyai hubungan atau kaitan dengan pengertian atau istilah terdahulu, maka pengertian atau istilah yang ada hubungannya itu diletakkan dalam suatu kelompok berdekatan.

b. Ketentuan materi yang akan diatur.

Materi yang diatur adalah semua obyek yang diatur secara sistematis sesuai dengan luas lingkup dan pendekatan yang dipergunakan.

Materi yang diatur harus memperhatikan dasar-dasar dan kaidah-kaidah yang ada, seperti:

- 1) Landasan hukum materi yang diatur, artinya dalam menyusun materi Peraturan Desa harus memperhatikan dasar hukumnya.
- 2) Landasan filosofis, artinya alasan yang mendasari diterbitkannya Peraturan Desa.
- 3) Landasan sosiologis, maksudnya agar Peraturan Desa yang diterbitkan jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai yang

hidup ditengah-tengah masyarakat, misalnya adat istiadat, agama.

- 4) Landasan politis, maksudnya agar Peraturan Desa yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat.
- 5) Tata cara penulisan materi yang diatur adalah:
 - a) Materi yang diatur ditempatkan langsung setelah Bab Ketentuan Umum atau pasal-pasal ketentuan umum jika tidak ada pengelompokan dalam bab.
 - b) Dihindari adanya Bab tentang Ketentuan Lain-lain. Materi yang akan dijadikan materi ketentuan lain-lain, hendaknya ditempatkan dalam kelompok materi yang diatur dengan judul yang sesuai dengan materi tersebut.

Ketentuan lain-lain hanya dicantumkan untuk ketentuan yang lain dari materi yang diatur, namun mempunyai kaitan dan perlu diatur. Penempatan bab ketentuan lain-lain dicantumkan pada bab atau pasal terakhir sebelum Bab Ketentuan Peralihan.

c. Ketentuan peralihan.

Ketentuan peralihan timbul sebagai cara mempertemukan antara asas mengenai akibat kehadiran peraturan baru dengan keadaan sebelum peraturan baru itu berlaku. Pada dasarnya pada saat peraturan baru berlaku, maka semua peraturan lama beserta akibat-akibatnya menjadi tidak berlaku. Kalau asas ini diterapkan tanpa memperhitungkan keadaan yang sudah berlaku, maka dapat timbul kekacauan hukum, ketidak pastian hukum atau kesewenang-wenangan hukum.

Untuk menampung akibat berlakunya peraturan baru terhadap peraturan lama atau pelaksanaan peraturan lama, diadakan ketentuan atau aturan peralihan. Dengan demikian ketentuan peralihan sebagai berikut:

- 1) Menghindari kemungkinan terjadinya kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).
- 2) Menjamin kepastian hukum (*rechtszekerheid*).
- 3) Perlindungan hukum (*rechtsbescherming*), bagi rakyat atau kelompok tertentu atau orang tertentu.

Jadi, pada dasarnya ketentuan peralihan merupakan “penyimpangan” terhadap peraturan baru itu sendiri. Suatu penyimpangan yang tidak dapat dihindari (*necessery evil*) dalam rangka mencapai atau mempertahankan tujuan hukum secara keseluruhan (ketertiban, keamanan dan keadilan).

Penyimpangan ini bersifat sementara, karena itu dalam rumusan ketentuan peralihan harus dimuat keadaan atau syarat-syarat yang akan mengakhiri masa peralihan tersebut. Keadaan atau syarat tersebut dapat berupa pembuatan peraturan pelaksanaan baru (dalam rangka melaksanakan peraturan baru) atau penentuan jangka waktu tertentu atau mengakui secara penuh keadaan yang lama menjadi keadaan baru.

d. Ketentuan penutup.

Ketentuan penutup merupakan bagian terakhir batang tubuh Peraturan Desa, yang biasanya berisi ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- 1) Penunjukan organ atau alat kelengkapan yang diikutsertakan dalam melaksanakan Peraturan Desa, yaitu berupa:
 - a) Pelaksanaan sesuatu yang bersifat menjalankan (eksekutif), yaitu menunjuk

pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk melaksanakan hal-hal tertentu.

b) Pelaksanaan sesuatu yang bersifat mengatur (legislatif), yaitu pendelegasian kewenangan untuk membuat peraturan pelaksanaan (Peraturan Kepala Desa).

2) Nama singkatan (*Citeer Titel*).

3) Ketentuan tentang saat mulai berlakunya Peraturan Desa dapat melalui cara-cara sebagai berikut:

a) Penetapan mulai berlakunya Peraturan Desa pada suatu tanggal tertentu.

b) Saat mulai berlakunya Peraturan Desa tidak harus sama untuk seluruhnya (untuk beberapa bagian dapat berbeda).

4) Ketentuan tentang pengaruh Peraturan Desa yang baru terhadap Peraturan Desa yang lain.

4. Penutup.

Penutup suatu Peraturan Desa, memuat hal-hal sebagai berikut:

a. Rumusan tempat dan tanggal penetapan, diletakkan disebelah kanan.

b. Nama jabatan ditulis dengan huruf kapital, dan pada akhir kata diberi tanda baca koma (,).

- c. Nama lengkap pejabat yang menandatangani, ditulis dengan huruf kapital tanpa gelar dan pangkat.
- d. Penetapan Peraturan Desa, ditandatangani oleh Kepala Desa.

5. Penjelasan.

Adakalanya suatu Peraturan Desa memerlukan penjelasan, baik penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal.

Pada bagian penjelasan umum biasanya dimuat politik hukum yang melatarbelakangi penerbitan Peraturan Desa yang bersangkutan.

Pada bagian penjelasan pasal demi pasal dijelaskan materi dari norma-norma yang terkandung dalam setiap pasal di dalam batang tubuh.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penjelasan adalah:

- 1) Pembuat Peraturan Desa agar tidak menyadarkan argumentasi pada penjelasan, tetapi harus berusaha membuat Peraturan Desa yang dapat meniadakan keragu-raguan dalam interpretasi.

- 2) Naskah penjelasan disusun (dibuat) bersama-sama dengan Rancangan Peraturan Desa yang bersangkutan.
- 3) Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran atau materi tertentu.
- 4) Penjelasan tidak dapat dipakai sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lain.
- 5) Judul penjelasan sama dengan judul Peraturan Desa yang bersangkutan.
- 6) Penjelasan terdiri atas penjelasan umum dan penjelasan pasal yang pembagiannya dirinci dengan angka Romawi.
- 7) Penjelasan umum memuat uraian sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud dan tujuan penyusunan serta pokok-pokok atau asas yang dibuat dalam Peraturan Desa.
- 8) Bagian-bagian dari penjelasan umum dapat diberi nomor dengan angka Arab jika hal itu lebih memberikan kejelasan.
- 9) Tidak boleh bertentangan dengan apa yang diatur dalam materi Peraturan Desa.
- 10) Tidak boleh memperluas atau menambah norma yang sudah ada dalam batang tubuh.
- 11) Tidak boleh sekedar pengulangan semata-mata dari materi Peraturan Desa.

- 12) Tidak boleh memuat istilah atau pengertian yang sudah dimuat dalam ketentuan umum.
- 13) Beberapa pasal yang tidak memerlukan penjelasan dipisahkan dan diberi keterangan cukup jelas.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill, 1992.
- Daeng Sudirwo, *Pembahasan Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*, Bandung: Angkasa, 1985.
- Ermaya Suradinata, *Pemimpin dan Kepemimpinan Pemerintahan, Pendekatan Budaya, Moral dan Etika*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Konpress dan Tatanusa, 2008.
- H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.
- , *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Cetakan Kedua, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004.
- , *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 (Sebuah Tinjauan)*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Hesel Nogi S. Tangkilisan, *Kebijakan Publik yang Membumi, Konsep, Strategi dan Kasus*, Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia dan Lukman Offset, 2003.

- Himawan Riswanda, *Fungsi Perwakilan, Pembuatan Keputusan Pembentukan Legitimasi*, Jakarta: Badan Diklat, Departemen Dalam Negeri, 1997.
- Jimly Assiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Konpress, 2006.
- Joko Widodo, *Good Governance, Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*, (Jakarta: Insan Cendikia, 2001.
- J.C.T. Simorangkir, Rudy T. Erwin, J.T. Prasetyo, *Kamus Hukum*, Jakarta: Aksara Baru, 1987.
- Mukhlis, *Ilmu Perundang-undangan*, (Editor Ramlan, Yusrizal), Medan: Ratu Jaya, 2011.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- M. Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Bandung: Mandar Maju, 2000.
- , *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Bandung: Mandar Maju, 1995.
- Riant Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Evaluasi dan Implementasi*, Jakarta: Gramedia, 2003.
- Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Bandung: Fokus Media, 2001.

B. Makalah

- Ponimin, "Peranan dan Tanggung Jawab Kepala Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat", *Makalah*, disampai-

kan pada pembekalan Kepala Desa se Kabupaten Asahan Tahun 2007, Kisaran, 2007.

H. Sultani Wirman, "Praktek Pembuatan Kebijakan Publik Oleh Pemerintah Daerah", *Makalah, Disampaikan Dalam Acara Training Legislatif Drafting*, Diadakan LBH Padang di Nuansa Maninjau, Bukittinggi, 13 September 2005.

Yuslim, "Politik dan Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan", *Makalah Disampaikan Dalam Acara Training Legislatif Drafting*, Diadakan LBH Padang di Nuansa Maninjau, Bukittinggi, 13 September 2005.

C. Laporan Penelitian

A. Hamid S. Atamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV", *Disertasi, Pascasarjana*, Jakarta, 1990.

D. Situs Internet

T. Saiful Bahri, "Dasar-dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan", www.legalitas.org.

E. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang

Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.

Lampiran

**PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI
NOMOR 29 TAHUN 2006**

TENTANG

**PEDOMAN PEMBENTUKAN DAN MEKANISME PENYUSUNAN
PERATURAN DESA**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

MENTERI DALAM NEGERI,

Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa;

- Mengingat :
1. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
 2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548);
 3. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4587);
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005

Nomor 165, Tambahan Lerbaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah;
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI TENTANG PEDOMAN PEMBENTUKAN DAN MEKANISME PENYUSUNAN PERATURAN DESA.

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

Dalam Peraturan ini yang dimaksud dengan :

1. Pemerintah Daerah, adalah Gubernur, Bupati/Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
2. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
4. 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.
5. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat

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

6. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
7. Badan Permusyawaratan Desa atau sebutan lainnya yang selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
8. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa.
9. Peraturan Kepala Desa adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa yang bersifat mengatur dalam rangka melaksanakan Peraturan Desa dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
10. Keputusan Kepala Desa adalah keputusan yang ditetapkan oleh Kepala Desa yang bersifat menetapkan dalam rangka melaksanakan Peraturan Desa maupun Peraturan Kepala Desa.

BAB II ASAS

Pasal 2

Dalam membentuk Peraturan Desa harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 3

Jenis Peraturan Perundang-undangan pada tingkat Desa meliputi :

- a. Peraturan Desa;
- b. Peraturan Kepala Desa; dan
- c. Keputusan Kepala Desa.

Pasal 4

- (1) Materi muatan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a 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.

- (2) Materi muatan Peraturan Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b adalah penjabaran pelaksanaan Peraturan Desa yang bersifat pengaturan.
- (3) Materi muatan Keputusan Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c adalah penjabaran pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang bersifat penetapan.

Pasal 5

Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

BAB III PERSIAPAN DAN PEMBAHASAN

Pasal 6

Rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa dan dapat berasal dari usul inisiatif BPD.

Pasal 7

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan baik secara tertulis maupun lisan terhadap Rancangan Peraturan Desa.
- (2) Masukan secara tertulis maupun lisan dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dilakukan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Desa.
- (3) Mekanisme penggunaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 8

Rancangan Peraturan Desa dibahas secara bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD.

Pasal 9

Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari Pemerintah Desa, dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama BPD.

Pasal 10

- (1) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, dan penataan ruang yang telah disetujui bersama dengan BPD, sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi.

- (2) Hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Kepala Desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Desa tersebut diterima.
- (3) Apabila Bupati/Walikota belum memberikan hasil evaluasi Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Desa dapat menetapkan Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) menjadi Peraturan Desa.

Pasal 11

Evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dapat didelegasikan kepada Camat.

BAB IV PENGESAHAN DAN PENETAPAN

Pasal 12

- (1) Rancangan Peraturan Desa yang telah disetujui bersama oleh Kepala Desa dan BPD disampaikan oleh Pimpinan BPD kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
- (2) Penyampaian Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Pasal 13

Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 wajib ditetapkan oleh Kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya Rancangan Peraturan Desa tersebut.

Pasal 14

Peraturan Desa wajib mencantumkan batas waktu penetapan pelaksanaan.

Pasal 15

- (1) Peraturan Desa sejak ditetapkan, dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Desa tersebut.
- (2) Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh berlaku surut.

BAB V
PENYAMPAIAN PERATURAN DESA

Pasal 16

Peraturan Desa disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.

BAB VI
PENYEBARLUASAN

Pasal 17

Peraturan Desa dan peraturan pelaksanaannya wajib disebarluaskan kepada masyarakat oleh Pemerintah Desa.

BAB VII
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 18

Teknik Penyusunan Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan ini.

Pasal 19

- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan dan mekanisme penyusunan Peraturan Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya memuat materi:
 - a. asas pembentukan;
 - b. perencanaan penyusunan;
 - c. materi muatan;
 - d. pembahasan dan pengesahan;
 - e. teknik penyusunan;
 - f. penyebarluasan; dan
 - g. partisipasi masyarakat.

Pasal 20

Pada saat berlakunya Peraturan ini, maka Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 48 Tahun 2002 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Desa dan Keputusan Kepala Desa, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 21

Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 10 Oktober 2006

MENTERI DALAM NEGERI,

ttd.

H. MOH. MA'RUF, SE

LAMPIRAN PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI

NOMOR :
TANGGAL :

TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN DESA, PERATURAN KEPALA DESA, DAN KEPUTUSAN KEPALA DESA

I. UMUM

Sesuai dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, Desa atau sebutan lain diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui. Dalam rangka pengaturan kepentingan masyarakat, Badan Permusyawaratan Desa bersama Pemerintah Desa menyusun Peraturan Desa dan Kepala Desa menyusun peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa.

Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa harus disusun secara benar sesuai dengan kaidah-kaidah hukum dan teknik penyusunannya. Untuk itu perlu adanya pedoman penyusunan dan standarisasi bentuk Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa.

II. TEKNIK PENYUSUNAN

Kerangka struktur Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa terdiri dari:

- A. Penamaan/Judul;
- B. Pembukaan;
- C. Batang Tubuh;
- D. Penutup; dan
- E. Lampiran (bila diperlukan).

Uraian dari masing-masing substansi kerangka Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa, sebagai berikut:

A. Penamaan/Judul

1. Setiap Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa mempunyai penamaan/judul.
2. Penamaan/judul Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun dan tentang nama peraturan atau keputusan yang diatur.
3. Nama Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa dibuat singkat dan

mencerminkan isi Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa.

4. Judul ditulis dengan huruf kapital tanpa diakhiri tanda baca.

Contoh Penulisan Penamaan/Judul:

- a. Jenis Peraturan Desa

**PERATURAN DESA CIMANGGIS
NOMOR 13 TAHUN 2006
TENTANG
ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA DESA**

- b. Jenis Peraturan Kepala Desa

**PERATURAN KEPALA DESA CIMANGGIS
NOMOR 22 TAHUN 2006
TENTANG
IURAN PEMBANGUNAN JEMBATAN DESA**

- c. Jenis Keputusan Kepala Desa

**KEPUTUSAN KEPALA DESA CIMANGGIS
NOMOR 44 TAHUN 2006
TENTANG
PEMBENTUKAN PANITIA
HARI ULANG TAHUN RI KE 61**

B. Pembukaan

1. Pembukaan pada Peraturan Desa terdiri dari:
 - a. Frasa "Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa";
 - b. Jabatan pembentuk Peraturan Desa;
 - c. Konsiderans;
 - d. Dasar Hukum;
 - e. Frasa "Dengan persetujuan bersama Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa";
 - f. Memutuskan; dan
 - g. Menetapkan.
2. Pembukaan pada Peraturan Kepala Desa terdiri dari:
 - a. Frasa "Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa";
 - b. Jabatan pembentuk Peraturan Kepala Desa;
 - c. Konsiderans;
 - d. Dasar Hukum;
 - e. Memutuskan; dan
 - f. Menetapkan.

3. Pembukaan pada Keputusan Kepala Desa terdiri dari:
 - a. Frasa "Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa";
 - b. Jabatan pembentuk Keputusan Kepala Desa;
 - c. Konsiderans;
 - d. Dasar Hukum; dan
 - e. Memutuskan;

PENJELASAN

- a. Frasa "Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa";

Kata frasa yang berbunyi "Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa" merupakan kata yang harus ditulis dalam Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa, cara penulisan seluruhnya huruf kapital dan tidak diakhiri tanda baca.

Contoh:

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

- b. Jabatan

Jabatan pembentuk Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa, ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca koma (,).

Contoh:

KEPALA DESA CIMANGGIS,

- c. Konsiderans

Konsiderans harus diawali dengan kata "Menimbang" yang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang, alasan-alasan serta landasan yuridis, filosofis, sosiologis, dan politis dibentuknya Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa.

Jika konsiderans terdiri dari lebih satu pokok pikiran, maka tiap-tiap pokok pikiran dirumuskan pengertian, dari tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf a, b, c, dst. dan diakhiri dengan tanda titik koma (;).

Contoh :

Menimbang : a.;

 b.;

 c.;

- d. Dasar Hukum

1) Dasar Hukum diawali dengan kata "Mengingat" yang harus memuat dasar hukum bagi pembuatan produk hukum. Pada

bagian ini perlu dimuat pula jika ada peraturan perundang-undangan yang memerintahkan dibentuknya Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa atau yang mempunyai kaitan langsung dengan materi yang akan diatur.

- 2) Dasar Hukum dapat dibagi 2, yaitu :
 - a) Landasan yuridis kewenangan membuat Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa; dan
 - b) Landasan yuridis materi yang diatur.
- 3) Yang dapat dipakai sebagai dasar hukum hanyalah jenis peraturan perundang-undangan yang tingkat derajatnya lebih tinggi atau sama dengan produk hukum yang dibuat.

Catatan : Keputusan yang bersifat penetapan, Instruksi dan Surat Edaran tidak dapat dipakai sebagai dasar hukum karena tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan.

- 4) Dasar hukum dirumuskan secara kronologis sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, atau apabila peraturan perundang-undangan tersebut sama tingkatannya, maka dituliskan berdasarkan urutan tahun pembentukannya, atau apabila peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk pada tahun yang sama, maka dituliskan berdasarkan nomor urutan pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut.
- 5) Penulisan dasar hukum harus lengkap dengan Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, dan Tambahan Lembaran Daerah (kalau ada).
- 6) Jika dasar hukum lebih dari satu peraturan perundang-undangan, maka tiap dasar hukum diawali dengan angka Arab 1, 2, 3, dst dan diakhiri dengan tanda baca titik koma (;)

Contoh penulisan Dasar Hukum:

- Mengingat :
1. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
 2. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4546);

3. Peraturan Menteri ... Nomor... Tahun ... tentang...;
 4. Peraturan Daerah ... Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Daerah Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Daerah Nomor ...).
- e. Frasa "Dengan persetujuan bersama Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa" Kata frasa yang berbunyi "Dengan persetujuan bersama Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa", merupakan kalimat yang harus dicantumkan dalam Peraturan Desa dan cara penulisannya dilakukan sebagai berikut:
- 1) Ditulis sebelum kata MEMUTUSKAN;
 - 2) Kata "Dengan Persetujuan Bersama", hanya huruf awal kata ditulis dengan huruf kapital;
 - 3) Kata "antara" Berta "dan", semua ditulis dengan huruf kecil; dan
 - 4) Kata "Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa" seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

**Dengan Persetujuan Bersama
BADAN PERMUSYAWARATAN
DESA CIMANGGIS
dan
KEPALA DESA CIMANGGIS**

- f. Memutuskan
Kata "Memutuskan" ditulis dengan huruf Kapital, dan diakhiri dengan tanda baca titik dua (:). Peletakan kata MEMUTUSKAN adalah ditengah margin.
- g. Menetapkan
Kata "menetapkan:" dicantumkan sesudah kata MEMUTUSKAN yang disejajarkan ke bawah dengan kata "Menimbang" dan "Mengingat". Huruf awal kata "Menetapkan" ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua (:).

Contoh :

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :.....dst.

Penulisan kembali nama Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa yang bersangkutan dilakukan sesudah kata "menetapkan" dan cara penulisannya adalah:

- Menuliskan kembali nama yang tercantum dalam judul;
- Nama tersebut di atas, didahului dengan jenis peraturan yang bersangkutan;
- Nama dan jenis peraturan tersebut, ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik (.).

Pada Peraturan Desa sebelum kata "MEMUTUSKAN" dicantumkan frasa:

**Dengan Persetujuan Bersama
BADAN PERMUSYAWARATAN DESA CIMANGGIS
dan
KEPALA DESA CIMANGGIS**

Contoh :

a) Jenis Peraturan Desa

MEMUTUSKAN :

**Menetapkan : PERATURAN DESA CIMANGGIS
TENTANG KEDUDUKAN, TUGAS DAN
FUNGSI ORGANISASI PEMERINTAH
DESA CIMANGGIS**

b) Jenis Peraturan Kepala Desa

MEMUTUSKAN :

**Menetapkan : PERATURAN KEPALA DESA CIMANGGIS
TENTANG TATA CARA PUNGUTAN UANG
SAMPAH**

c) Jenis Keputusan Kepala Desa

MEMUTUSKAN :

**Menetapkan : KEPUTUSAN KEPALA DESA CIMANGGIS
TENTANG PENUNJUKAN PETUGAS JAGA
SISKAMLING**

Catatan :

Contoh pembukaan Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, dan Keputusan Kepala Desa secara keseluruhan dapat dirumuskan sebagai berikut:

a. Peraturan Desa

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
KEPALA DESA CIMANGGIS,**

Menimbang : a.;
b.;
c.dst;

Mengingat : 1.;
2.;
3.st;

Dengan persetujuan bersama

**BADAN PERMUSYAWARATAN DESA CIMANGGIS
dan
KEPALA DESA CIMANGGIS**

MEMUTUSKAN :

**Menetapkan : PERATURAN DESA CIMANGGIS
TENTANG KEDUDUKAN, TUGAS DAN
FUNGSI ORGANISASI PEMERINTAH
DESA CIMANGGIS.**

b. Peraturan Kepala Desa ditulis seperti huruf a tapi dengan persetujuan bersama tidak usah diketik

MEMUTUSKAN :

**Menetapkan : PERATURAN KEPALA DESA
CIMANGGIS TENTANG TATA CARA
PUNGUTAN UANG SAMPAH.**

c. Keputusan Kepala Desa

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
KEPALA DESA CIMANGGIS,**

Menimbang : a.;
b.;
c.dst;

Mengingat : 1.;
2.;
3.tst;

**Menetapkan : KEPUTUSAN KEPALA DESA
CIMANGGIS TENTANG PENETAPAN
PETUGAS SISKAMLING.**

KESATU :

KEDUA :

C. Batang Tubuh

Batang tubuh memuat semua materi yang dirumuskan dalam pasal-pasal atau diktum-diktum. Batang tubuh yang dirumuskan dalam pasal-pasal adalah jenis Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang bersifat mengatur (Regelling), sedangkan jenis Keputusan Kepala Desa yang bersifat penetapan (Besehikking), batang tubuhnya dirumuskan dalam diktum-diktum.

Uraian masing-masing batang tubuh, sebagai berikut :

1. Batang Tubuh Peraturan Desa
 - a. Batang Tubuh Peraturan Desa
 - 1) Ketentuan Umum;
 - 2) Materi yang diatur;
 - 3) Ketentuan Peralihan (kalau ada); dan
 - 4) Ketentuan Penutup.
 - b. Pengelompokan materi dalam Bab, Bagian dan Paragraf tidak merupakan keharusan.
Jika Peraturan Desa mempunyai materi yang ruang lingkungannya sangat luas dan mempunyai banyak pasal, maka pasal-pasal tersebut dapat dikelompokkan menjadi Bab, Bagian dan Paragraf. Pengelompokan materi-materi dalam Bab, Bagian dan Paragraf dilakukan atas dasar kesamaan kategori atau kesatuan lingkup isi materi yang diatur.

Urutan penggunaan kelompok adalah :
 - 1) Bab dengan pasal-pasal, tanpa bagian dan paragraf;
 - 2) Bab dengan bagian dan pasal-pasal tanpa paragraf;
 - 3) Bab dengan bagian dan paragraf yang terdiri dari pasal-pasal.
 - c. Tata cara penulisan Bab, Bagian, Paragraf, Pasal dan ayat ditulis sebagai berikut:
 - 1) Bab diberi nomor urut dengan angka Romawi dan judul Bab semua ditulis dengan huruf kapital.

Contoh :

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

- 2) Bagian diberi nomor unit dengan bilangan yang ditulis dengan huruf kapital dan diberi judul. Huruf awal kata Bagian, urutan bilangan, dan judul Bagian ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal dari kata partikel yang tidak tax letak pada awal frasa.

Contoh :

BAB II
(.....JUDUL BAB.....)
Bagian Kedua
.....

- 3) Paragraf diberi nomor urut dengan angka Arab dan diberi judul. Huruf awal dalam judul paragraf, dan huruf awal judul paragraf ditulis dengan huruf kapital, sedangkan huruf lainnya setelah huruf pertama ditulis dengan huruf kecil.

Contoh :

Bagian Kedua
(.....Judul Bagian.....)
Paragraf Kesatu
(Judul Paragraf)

- 4) Pasal adalah satuan aturan yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat. Materi Peraturan Desa lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas dari pada dalam beberapa pasal yang panjang dan memuat beberapa ayat, kecuali jika materi yang menjadi isi pasal itu merupakan satu serangkaian yang tidak dapat dipisahkan. Pasal diberi nomor unit dengan angka Arab, dan huruf awal kata pasal ditulis dengan huruf kapital.

Contoh :

Pasal 5

- 5) Ayat adalah merupakan rincian dari pasal, penulisannya diberi nomor unit dengan angka Arab di antara tanda baca kurung tanpa diakhiri tanda baca. Satu ayat hanya mengatur satu hal dan dirumuskan dalam satu kalimat.

Contoh :

Pasal 21

- (1)
- (2)
- (3)

Jika satu pasal atau ayat memuat rincian unsur, maka di samping dirumuskan dalam bentuk kalimat yang biasa, dapat pula dipertimbangkan penggunaan dalam bentuk tabulasi.

Contoh :

Pasal

Kartu tanda iuran pedagang sekurang-kurangnya harus memuat nama pedagang, jenis dagangan, besarnya iuran, alamat pedagang.

Isi pasal ini dapat lebih mudah dipahami dan jika dirumuskan sebagai berikut:

Kartu tanda iuran sekurang-kurangnya harus memuat :

- a. nama pedagang;
- b. jenis dagangan;
- c. besarnya iuran; dan
- d. alamat pedagang.

Dalam membuat rumusan pasal atau ayat dengan tabulasi, hendaknya diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Setiap rincian harus dapat dibaca sebagai satu rangkaian kesatuan dengan kalimat berikut;
- b. Setiap rincian diawali dengan huruf abjad kecil;
- c. Setiap rincian diakhiri dengan tanda baca titik koma (;);
- d. Jika suatu rincian dibagi lagi ke dalam unsur-unsur yang lebih kecil, maka unsur yang lebih kecil dituliskan agak ke dalam;
- e. Kalimat yang masih mempunyai rincian lebih lanjut diberi tanda baca titik dua (:);
- f. Pembagian rincian hendaknya tidak melebihi empat tingkat. Jika rincian lebih dari empat tingkat, maka perlu dipertimbangkan pemecahan pasal yang bersangkutan ke dalam beberapa pasal.

Jika unsur atau rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian yang kumulatif, maka perlu ditambahkan kata "dan" di belakang rincian kedua dari belakang.

Contoh :

- a. Tiap-tiap rincian ditandai dengan huruf a dan seterusnya.

(3)
a.; **dan**
b.

- b. Jika suatu rincian memerlukan perincian lebih lanjut, maka perincian itu ditandai dengan angka 1, 2, dan seterusnya.

(4)
a.;
b.; **dan**
c.;
1.;
2.; **dan**
3.;
a);
b); **dan**
c);
1);
2); **dan**
3)

Gambaran penulisan kelompok Batang Tubuh secara keseluruhan adalah :

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1
(Isi Pasal 1)

BAB II
(Judul Bab)

Pasal ...
(Isi Pasal)

BAB III
(Judul Bab)

Bagian Kesatu
(Judul Bagian)

**Paragraf Kesatu
(Judul paragraf)**

Pasal

(1) (Isi ayat);

(2) (Isi ayat);

Perincian ayat :

a. : dan

b. :

1. Isi sub ayat;

2.;

3.

a) (perincian sub ayat);

b);

c)

1) (perincian mendetail dari sub ayat);

2)

Penjelasan masing-masing kelompok batang tubuh adalah :

a. Ketentuan Umum

Ketentuan umum diletakkan dalam Bab Kesatu atau dalam pasal pertama, jika tidak ada pengelompokan dalam bab.

Ketentuan umum berisi:

1) Batasan dari pengertian;

2) Singkatan atau akronim yang digunakan dalam Peraturan Desa; dan

3) Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya.

Jika ketentuan umum berisi lebih dari satu hal, maka setiap batasan dari pengertian dan singkatan atau akronim diawali dengan angka Arab dan diakhiri dengan tanda baca titik (.).

Contoh :

Pasal 1

Dalam Peraturan Desa ini yang dimaksud dengan :

1. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Sukabumi.

2.

3.

Urutan pengertian atau istilah dalam Bab Ketentuan Umum hendaknya mengikuti ketentuan sebagai berikut:

1. Pengertian atau istilah yang ditemukan lebih dahulu dalam materi yang diatur ditempatkan teratas.
 2. Jika pengertian atau istilah mempunyai hubungan atau kaitan dengan pengertian atau istilah terdahulu, maka pengertian atau istilah yang ada hubungannya itu diletakkan dalam saw kelompok berdekatan.
- b. Ketentuan Materi yang akan diatur.
- Materi yang diatur adalah, semua obyek yang diatur secara sistematis sesuai dengan luas lingkup dan pendekatan yang dipergunakan. Materi yang diatur harus memperhatikan dasar-dasar dan kaidah-kaidah yang ada seperti:
- 1) Landasan hukum materi yang diatur artinya dalam menyusun materi Peraturan Desa harus memperhatikan dasar hukumnya.
 - 2) Landasan filosofis, artinya alasan yang mendasari diterbitkannya Peraturan Desa.
 - 3) Landasan sosiologis, maksudnya agar Peraturan Desa yang diterbitkan jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat, misalnya adat istiadat, agama.
 - 4) Landasan politis, maksudnya agar Peraturan Desa yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.
 - 5) Tata cara penulisan materi yang diatur adalah:
 - a) Materi yang diatur ditempatkan langsung setelah Bab Ketentuan Umum atau pasal-pasal ketentuan umum jika tidak ada pengelompokan dalam bab.
 - b) Dihindari adanya Bab tentang Ketentuan Lain-lain. Materi yang akan dijadikan materi Ketentuan Lain-lain, hendaknya ditempatkan dalam kelompok materi yang diatur dengan judul yang sesuai dengan materi tersebut.
Ketentuan Lain-lain hanya dicantumkan untuk ketentuan yang lain dari materi yang diatur, namun mempunyai kaitan dan perlu diatur. Penempatan bab Ketentuan Lain-lain dicantumkan pada bab atau pasal terakhir sebelum Bab Ketentuan Peralihan.
- c. Ketentuan Peralihan
- Ketentuan Peralihan timbul sebagai cara mempertemukan antara asas mengenai akibat kehadiran peraturan baru dengan keadaan sebelum peraturan baru

itu berlaku. Pada dasarnya pada saat peraturan baru berlaku, maka semua peraturan lama beserta akibat-akibatnya menjadi tidak berlaku. Kalau asas ini diterapkan tanpa memperhitungkan keadaan yang sudah berlaku, maka dapat timbul kekacauan hukum, ketidakpastian hukum atau kesewenang-wenangan hukum.

Untuk menampung akibat berlakunya peraturan baru terhadap peraturan lama atau pelaksanaan peraturan lama, diadakan ketentuan atau aturan peralihan. Dengan demikian Ketentuan Peralihan berfungsi :

- 1) Menghindari kemungkinan terjadinya kekosongan hukum (Rechtsvacuum).
- 2) Menjamin, kepastian hukum (Rechtszekerheid).
- 3) Perlindungan hukum (Rechtsbeseherming), bagi rakyat atau kelompok tertentu atau orang tertentu.

Jadi pada dasarnya, Ketentuan Peralihan merupakan "penyimpangan" terhadap peraturan baru itu sendiri.

Suatu penyimpangan yang tidak dapat dihindari (Necessery evil) dalam rangka mencapai atau mempertahankan tujuan hukum secara keseluruhan (ketertiban, keamanan dan keadilan). Penyimpangan ini bersifat sementara, karena itu dalam rumusan Ketentuan Peralihan harus dimuat keadaan atau syarat-syarat yang akan mengakhiri masa peralihan tersebut. Keadaan atau syarat tersebut dapat berupa pembuatan peraturan pelaksanaan baru (dalam rangka melaksanakan peraturan baru) atau penentuan jangka waktu tertentu atau mengakui secara penuh keadaan yang lama menjadi keadaan baru.

d. Ketentuan Penutup

Ketentuan Penutup merupakan bagian terakhir Batang Tubuh Peraturan Desa, yang biasanya berisi ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

- 1) Penunjukan organ atau alat kelengkapan yang diikutsertakan dalam melaksanakan Peraturan Desa, yaitu berupa:
 - a) Pelaksanaan sesuatu yang bersifat menjalankan (eksekutif), yaitu menunjuk pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk melaksanakan hal-hal tertentu.
 - b) Pelaksanaan sesuatu yang bersifat mengatur (legislatif), yaitu pendelegasian kewenangan untuk membuat peraturan pelaksanaan (Peraturan Kepala Desa).

- 2) Nama singkatan (Citeer Titel).
- 3) Ketentuan tentang saat mulai berlakunya Peraturan Desa dapat melalui cara-cara sebagai berikut:
 - a) Penetapan mulai berlakunya Peraturan Desa pada suatu tanggal tertentu;
 - b) Saat mulai berlakunya Peraturan Desa tidak harus sama untuk seluruhnya (untuk beberapa bagian dapat berbeda).
- 4) Ketentuan tentang pengaruh Peraturan Desa yang baru terhadap Peraturan Desa yang lain.

2. Batang Tubuh Peraturan Kepala Desa

- a. Peraturan Kepala Desa adalah bersifat Mengatur (Regelling).
 - 1) Batang tubuh Peraturan Kepala Desa memuat semua materi yang akan dirumuskan dalam pasal-pasal.
 - 2) Pengelompokan dalam batang tubuh terdiri atas:
 - a) Ketentuan Umum;
 - b) Materi yang diatur;
 - c) Ketentuan Peralihan (kalau ada);
 - d) Ketentuan Penutup.
 - 3) Materi muatan Peraturan Kepala Desa adalah merupakan pelaksanaan dari Peraturan Desa.
 - 4) Tata cara perumusan dan penulisan materi muatan batang tubuh Peraturan Kepala Desa, sama halnya dengan tata cara perumusan dan penulisan materi muatan Peraturan Desa.
- b. Keputusan Kepala Desa adalah bersifat Penetapan (Beshiking).
 - 1) Batang Tubuh Keputusan Kepala Desa memuat semua materi muatan keputusan yang dirumuskan dalam diktum-diktum.
 - 2) Pengelompokan dalam batang tubuh terdiri atas materi yang akan diatur.

Contoh :

KESATU :

KEDUA :

- 3) Diktum terakhir menyatakan Keputusan dinyatakan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Catatan :

Ketentuan Umum dan Ketentuan Peralihan tidak perlu ada dalam Batang Tubuh, karena Keputusan Kepala

Desa yang bersifat penetapan adalah konkrit, individual dan final.

D. Penutup

Penutup suatu Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa, memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Rumusan tempat dan tanggal penetapan, diletakkan disebelah kanan;
- b. Nama jabatan ditulis dengan huruf kapital, dan pada akhir kata diberi tanda baca koma;
- c. Nama lengkap pejabat yang menandatangani, ditulis dengan huruf kapital tanpa gelar dan pangkat;
- d. Penetapan Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa ditandatangani oleh Kepala Desa;

E. Penjelasan

Adakalanya suatu Peraturan Desa atau Peraturan Kepala Desa memerlukan penjelasan, baik penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal.

Pada Bagian penjelasan umum biasanya dimuat politik hukum yang melatarbelakangi penerbitan Peraturan Desa atau Peraturan Kepala Desa yang bersangkutan. Pada bagian penjelasan pasal demi pasal dijelaskan materi dari norma-norma yang terkandung dalam setiap pasal di dalam batang tubuh.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penjelasan adalah:

1. Pembuat Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa agar tidak menyadarkan argumentasi pada penjelasan, tetapi harus berusaha membuat Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa yang dapat meniadakan keraguan dalam interpretasi.
2. Naskah penjelasan disusun (dibuat) bersama-sama dengan Rancangan Peraturan Desa atau Peraturan Kepala Desa yang bersangkutan.
3. Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran atau materi tertentu.
4. Penjelasan tidak dapat dipakai sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lain.
5. Judul penjelasan lama dengan judul Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa yang bersangkutan.

6. Penjelasan terdiri atas penjelasan umum dan penjelasan pasal yang pembagiannya dirinci dengan angka Romawi.
7. Penjelasan umum memuat uraian sistimatis mengenai latar belakang pemikiran, maksud dan tujuan penyusunan serta pokok-pokok atau asas yang dibuat dalam Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa.
8. Bagian-bagian dari penjelasan umum dapat diberi nomor dengan angka Arab jika hal itu lebih memberikan kejelasan.
9. Tidak boleh bertentangan dengan apa yang diatur dalam materi Peraturan Desa, atau Peraturan Kepala Desa.
10. Tidak boleh memperluas atau menambah norma yang sudah ada dalam batang tubuh.
11. Tidak boleh sekedar pengulangan semata-mata dari materi Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, atau Keputusan Kepala Desa.
12. Tidak boleh memuat istilah atau pengertian yang sudah dimuat dalam ketentuan umum.
13. Beberapa pasal yang tidak memerlukan penjelasan, dipisahkan dan diberi keterangan cukup jelas.

III. PERUBAHAN PERATURAN DESA, PERATURAN KEPALA DESA ATAU KEPUTUSAN KEPALA DESA

Perubahan Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa dapat meliputi:

1. Menambah atau menyisipkan ketentuan baru, menyempurnakan atau menghapus ketentuan yang sudah ada, baik yang berbentuk Bab, Bagian Paragraf, Pasal, ayat maupun perkataan angka, huruf, tanda baca, lampiran, diktum dan lain-lainnya.
2. Mengganti suatu ketentuan dengan ketentuan lain, baik yang berbentuk Bab, Bagian, Paragraf, Pasal, ayat maupun perkataan angka, huruf, tanda baca, lampiran, diktum dan lain-lainnya.

Dalam mengadakan perubahan terhadap suatu Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa, hal-hal yang harus diperhatikan adalah sebagai berikut :

- a. Dilakukan oleh pejabat yang berwenang membentuknya.
- b. Peraturan Desa diubah dengan Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dengan Peraturan Kepala Desa sedangkan Keputusan Kepala Desa diubah dengan Keputusan Kepala Desa.

- c. Perubahan Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa dilakukan tanpa mengubah sistematika yang diubah.
- d. Dalam penamaan disebut Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, Keputusan Kepala Desa mana yang diubah dan perubahan yang diadakan itu adalah perubahan yang keberapa kali.

Contoh perubahan yang pertama kali:

**PERATURAN DESA CIMANGGIS
NOMOR 33 TAHUN 2006
TENTANG
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DESA CIMANGGIS
NOMOR 21 TAHUN 2006 TENTANG ANGGARAN
PENDAPATAN DAN
BELANJA DESA**

Contoh perubahan selanjutnya:

**PERATURAN DESA CIMANGGIS
NOMOR 44 TAHUN 2006
TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS PERATURAN DESA
CIMANGGIS NOMOR 21 TAHUN 2006 TENTANG
ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA DESA**

- e. Dalam konsiderans Menimbang Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa yang diubah, harus dikemukakan alasan-alasan atau pertimbangan-pertimbangan mengapa peraturan yang lama perlu diadakan perubahan.
- f. Batang tubuh Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa yang diubah, hanya ditulis dengan angka Romawi, dimana pasal-pasal tersebut dimuat ketentuan sebagai berikut :
 - 1) Pasal I memuat segala sesuatu perubahan dengan diawali penyebutan Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Desa yang diubah dan urutan perubahan-perubahan tersebut hendaknya ditandai dengan huruf besar A, B, C dan seterusnya.
 - 2) Pasal II memuat ketentuan mengenai mulai berlakunya Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, Keputusan Kepala Desa perubahan tersebut.

- g. Apabila Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa sudah mengalami perubahan berulang kali, sebaiknya Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa tersebut dicabut dan diganti Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa yang baru.
- h. Apabila pembuat Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, atau Keputusan Kepala Desa berniat mengubah secara besar-besaran demi kepentingan pemakai, lebih baik apabila dibentuk Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa yang baru.
- i. Cara-cara merumuskan perubahan Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa (dalam Pasal I) sebagai berikut:

- 1) Apabila suatu Bab, Bagian, Pasal atau ayat akan dihapuskan, angka satu nomor pasal itu hendaknya tetap dituliskan tetapi tanpa isi, hanya dituliskan "dihapus".

Contoh :

BAB V Pasal dihapus.

- 2) Apabila di antara dua pasal akan disisipkan suatu pasal baru yang tidak merupakan suatu penggantian dari suatu pasal yang telah dihapuskan itu, maka pasal baru itu tidak boleh ditempatkan pada tempat pasal yang dihapuskan. Dalam penulisannya pasal baru itu ditempatkan di antara kedua pasal tersebut dan diberi nomor sesuai dengan pasal yang terdahulu dan ditambahkan dengan huruf A (Kapital).

Contoh :

Apabila di antara Pasal 14 dan Pasal 15 akan disisipkan pasal baru, maka pasal baru itu dituliskan dengan Pasal 14A.

- 3) Apabila diantara dua ayat akan disisipkan ayat baru, maka ayat baru tersebut ditempatkan di antara kedua ayat yang ada dan diberi nomor sesuai dengan ayat yang terdahulu dengan menambahkan huruf a.

Contoh :

Apabila diantara ayat (1) dan ayat (2) akan disisipkan ayat baru, maka diletakkan diantara ayat (1) dan ayat (2) dan dituliskan ayat (1a).

- 4) Apabila suatu perubahan mengenai peristilahan yang mempunyai kesatuan makna, maka perubahannya diusahakan agar tidak menimbulkan suatu pengertian baru.

Contoh :

Jika istilah "wilayah Dusun Kempul" akan diubah menjadi "wilayah Dusun Mertaina", maka janganlah hanya mengubah perkataan "Kempul" menjadi "Mertaina", tetapi seyogyanya perubahan tersebut dilakukan sebagai berikut: **wilayah Dusun Kempul diganti dengan wilayah Dusun Mertaina.**

IV. PENCABUTAN PERATURAN DESA, PERATURAN KEPALA DESA ATAU KEPUTUSAN KEPALA DESA

a. Pencabutan dengan penggantian

Pencabutan dengan penggantian terjadi apabila Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa yang ada digantikan dengan Peraturan Desa, atau Keputusan Kepala Desa yang baru. Bentuk luar (kenvorm) dari Peraturan Desa, atau Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa yang baru ini sama seperti lazimnya pada Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa lainnya.

Dalam pencabutan dengan penggantian ini, ketentuan pencabutan tersebut dapat diletakkan di depan (dalam pembukaan).

Contoh :

- Menimbang : a. bahwa ...tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti;
- b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a perlu menetapkan ...;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DESA TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DESA.

Akan tetapi apabila ketentuan pencabutan tersebut diletakkan di belakang (dalam ketentuan penutup). Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa yang dicabut tersebut akan tercabut, tetapi tidak beserta akar-akarnya, dalam arti Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa tersebut tercabut, tetapi peraturan pelaksanaannya masih dapat dinyatakan berlaku.

Contoh :

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 88

Dengan berlakunya Peraturan Desa ini, maka Peraturan Desa Cimanggis Nomor 21 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dinyatakan tidak berlaku.

- b. Pencabutan tanpa penggantian
 - 1) Dalam pencabutan Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa yang dilakukan tanpa penggantian, bentuk luar (kenvorm) Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa tersebut mempunyai kesamaan dengan perubahan Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa, yaitu bahwa batang tubuh Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa tersebut akan terdiri atas dua pasal yang diberi angka Arab di mana masing-masing pasal tersebut berisi:
 - Pasal 1 : berisi tentang ketentuan pencabutan produk hukum daerah.
 - Pasal 2 : berisi tentang ketentuan mulai berlakunya Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa tersebut.
 - 2) Pencabutan Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa juga dilakukan oleh Pejabat yang berwenang membentuknya dan dengan peraturan yang sejenis.

V. RAGAM BAHASA

Ragam Bahasa yang dipakai dalam menyusun Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa adalah:

Contoh:

**PERATURAN DESA ...
TENTANG PENCABUTAN PERATURAN DESA ...
NOMOR ... TENTANG ...**

A. Bahasa Perundang-undangan

1. Bahasa perundang-undangan termasuk Bahasa Indonesia yang tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat maupun pengejaannya. Bahasa perundang-undangan mempunyai corak dan gaya yang khas yang bercirikan kejernihan pengertian, kelugasan, kebakuan dan keserasian.
2. Dalam merumuskan materi Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, atau Keputusan Kepala Desa, maka pilihlah kalimat yang lugas dalam arti tegas, jelas dan mudah ditangkap pengertiannya, tidak berbelit-belit. Kalimat yang dirumuskan tidak menimbulkan salah tafsir atau menimbulkan pengertian yang berbeda bagi setiap pembaca. Hindari pemakaian istilah yang pengertiannya kabur dan kurang jelas. Istilah yang dipakai sebaiknya sesuai dengan pengertian yang biasa dipakai dalam bahasa sehari-hari.
3. Hindari pemakaian:
 - a. Beberapa istilah yang berbeda untuk pengertian yang sama.
 - b. Satu istilah untuk beberapa pengertian yang berbeda.
4. Untuk mendapatkan kepastian hukum, istilah dan arti dalam peraturan pelaksanaan harus disesuaikan dengan istilah dan arti yang dipakai dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.
5. Apabila istilah tertentu dipakai berulang-ulang, maka untuk menyederhanakan susunan Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa atau Keputusan Kepala Desa dapat dibuat definisi yang ditempatkan dalam Bab Ketentuan Umum.
6. Jika istilah tertentu dipakai berulang-ulang maka untuk menyederhanakan susunan suku kata dapat menggunakan singkatan atau akronim.

7. Singkatan nama atau badan atau lembaga yang belum begitu dikenal umum dan bila tidak dimuat dalam Ketentuan Umum, maka setelah tulisan lengkapnya, singkatannya dibuat di antara tanda kurung.
8. Dianjurkan sedapat mungkin menggunakan istilah pembentukan Bahasa Indonesia. Pemakaian (adopsi) istilah asing yang banyak dipakai dan sudah disesuaikan ejaannya dengan kaidah bahasa Indonesia dapat dipertimbangkan dan dibenarkan, jika istilah asing itu memenuhi syarat:
 - a. Mempunyai konotasi yang cocok.
 - b. Lebih singkat bila dibandingkan dengan padanannya dalam bahasa Indonesia.
 - c. Lebih mudah tercapainya kesepakatan.
 - d. Lebih mudah dipahami dari pada terjemahan bahasa Indonesia.

B. Pilihan Kata Atau Istilah

1. Pemakaian kata "Kecuali"
Untuk menyatakan makna tidak termasuk dalam golongan, digunakan kata "kecuali". Kata "kecuali" ditempatkan diawal kalimat jika yang dikecualikan induk kalimat.

Contoh :

Kecuali A dan B, setiap warga Desa wajib melaksanakan siskamling.

2. Pemakaian kata "Disamping". Untuk menyatakan makna termasuk, dapat digunakan kata "disamping".

Contoh :

Disamping membayar iuran keamanan, warga yang berstatus Pegawai Negeri Sipil juga dikenai kewajiban melaksanakan siskamling.

3. Pemakaian kata "Jika" dan kata "Maka".
Untuk menyatakan makna pengandaian atau kemungkinan, digunakan kata "jika" atau frasa "dalam hal". Gunakan kata "jika" bagi kemungkinan atau keadaan yang akan terjadi lebih dari sekali dan setelah anak kalimat diawali kata "maka".

Contoh :

Jika terdapat warga Desa yang tidak melaksanakan siskamling, **maka**

4. Pemakaian kata "Apabila".
Untuk menyatakan atau menunjukkan uraian atau penegasan waktu terjadinya sesuatu, sebaiknya menggunakan kata "apabila" atau "bila".

Contoh :

Salah satu warga Desa dapat tidak melaksanakan tugas siskamling, apabila sakit.

5. Pemakaian kata "dan", "atau", "dan atau".
a. Untuk menyatakan sifat yang kumulatif, digunakan kata "dan".

Contoh :

A dan B wajib memberikan

- b. Untuk menyatakan sifat alternatif atau eksekutif digunakan kata "atau"

Contoh :

A atau B wajib memberikan

- c. Untuk menyatakan sifat alternatif ataupun kumulatif, digunakan frasa "dan atau".

Contoh :

A dan atau B wajib memberikan

6. Untuk menyatakan istilah hak, digunakan kata "berhak"

Contoh :

Setiap warga Desa Tribuana yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun berhak untuk mendapatkan Kartu Tanda Penduduk (KTP).

7. Untuk menyatakan kewenangan, digunakan kata "dapat" atau kata "boleh".
Kata "dapat" merupakan kewenangan yang melekat pada seseorang, sedangkan kata "boleh" tidak melekat pada diri seseorang. Untuk menyatakan istilah kewajiban, digunakan kata "wajib".

Contoh :

- Kepala desa dapat memberikan dispensasi bagi warga yang sedang mengalami musibah.
- Setiap warga Desa wajib membayar iuran keamanan.

8. Untuk menyatakan istilah sekedar kondisi atau persyaratan, digunakan kata "harus".

Contoh :

Untuk menduduki suatu jabatan Kepala Urusan Keuangan, seorang calon Kepala Urusan Keuangan harus terlebih dahulu mengikuti kursus Bendaharawan.

9. Untuk menyangkal suatu kewajiban atau kondisi yang diwajibkan, digunakan frasa "tidak diwajibkan" atau "tidak wajib".

Contoh :

Warga Desa yang belum berumur 17 tahun dan belum kawin, tidak diwajibkan untuk mengikuti pemilihan Kepala Dusun.

C. Teknik Pengacuan

1. Untuk mengacu pasal lain. Digunakan frasa "sebagaimana dimaksud dalam". Sedangkan untuk mengacu ayat lain, digunakan frasa "sebagaimana dimaksud pada".

Contoh :

.....sebagaimana dimaksud dalam pasal 18.....

.....sebagaimana dimaksud pada ayat (1).....

Jika mengacu ke peraturan lain, pengacuan dengan urutan pasal, ayat dan judul Peraturan Desa atau Peraturan Kepala Desa.

Contoh :

.....sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) Peraturan Desa Cimanggis Nomor 21 Tahun 2006 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

2. Pengacuan dilakukan dengan mencantumkan secara singkat materi pokok yang diacu. Pengacuan hanya boleh dilakukan ke peraturan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.
3. Pengacuan dilakukan dengan menyebutkan secara tegas nomor dari pasal atau ayat yang diacu, dan hindarkan penggunaan frasa "pasal yang terdahulu" atau "pasal tersebut di atas" atau "Pasal ini".

Contoh :

Panitia Pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3), bertugas.....

Jika ketentuan dari pengaturan yang diacu memang dapat diberlakukan seluruhnya, maka istilah "tetap berlaku" dapat digunakan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 10 Oktober 2006

MENTERI DALAM NEGERI,

ttd.

H. MOH. MA'RUF, SE

BIODATA PENULIS



RAMLAN, S.H., M.HUM, NIDN. D105057105 dilahirkan pada tanggal 5 Mei 1971, di Desa Sei Lama Kec. Simpang Empat, Kab. Asahan Sumatera Utara. Putra ke delapan dari pasangan Alm. Mijo dan Syeriah.

Istri Kartika Rahayu Ningsih S.Ag., S.Pd.L., dan dikaruniai putra kembar, Rakha Ramzan Aulia dan Rizki Mumtaz Ali.

Aktivitas sebagai Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, beralamat di Jln. Kapt. Muchtar Basri No. 3 Medan. Alamat rumah Jln. Subur I No. 14 Kelurahan Sari Rejo, Kecamatan Medan Polonia.

Riwayat pendidikan; SD Negeri 010030 Sei Lama, tamat tahun 1985. SMP Negeri Simpang Empat, Kec. Simp. Empat, tahun tamat 1988. SMU Swasta Rakyat Aek Loba Pekan, Kec. Pulau Rakyat Asahan, tahun tamat 1991. Melanjutkan S.1. pada Fakultas Hukum Univ. Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, tahun tamat 1996. Memperoleh Beasiswa Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi melanjutkan S.2 di Sekolah Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, tahun tamat 2005. Dan saat ini kembali memperoleh Beasiswa Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi melanjutkan S.3 di Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung. Pengalaman kerja; Sejak tahun 1997 s/d sekarang Dosen Tetap di Fakultas Hukum Univ. Muhammadiyah Sumatera Utara. Sejak tahun 2008 menjadi Dosen di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Muhammadiyah Asahan. Dan sejak 2009 menjadi Dosen di Universitas Darmawangsa Medan. Pengalaman penelitian; Agustus 2004 Ketua Peneliti "Kebijakan Pemerintah Kota Tanjung Balai dan Pemerintah Kabupaten Agam dalam Meningkatkan Kepercayaan Investor Setelah Berlakunya Otonomi Daerah", mandiri. November 2007 Ketua Peneliti "Implementasi Fatwa MUI Tentang Haramnya Bunga Bank Pada Bank Islam", dibiayai oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional. November 2007 Anggota Peneliti "Kesiapan Aparatur Pemerintah Desa Dalam Pembuatan Peraturan Desa", dibiayai oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional. Oktober 2008 Ketua Peneliti "Kebijakan Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai Dalam Menarik Masuknya Pemodal Asing Untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah", dibiayai oleh Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara. Dan pada bulan Maret 2010 Anggota Peneliti "Perlindungan Hukum Hak-hak Normatif Pembantu Rumah Tangga di Provinsi Sumatera Utara", dibiayai oleh Kementerian Agama Republik Indonesia Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Direktorat Pendidikan Tinggi Islam.

Karya ilmiah yang dihasilkan:

1. Ramlan, "Kebijakan Investasi Setelah Berlakunya Otonomi Daerah", Penerbit Jabal Rahmat, Medan, 2007.
2. Ramlan, "Intisari Pengantar Hukum Dagang I", Penerbit Jabal Rahmat, Medan, 2009.
3. Ida Hanifah Lubis (Editor; Ramlan), "Perbankan Syariah di Indonesia", Penerbit Jabal Rahmat, Medan, 2008.
4. Surya Perdana (Editor; Ramlan), "Mediasi Salah Satu Cara Dalam Menyelesaikan Perselisihan Pemutusan Hubungan Kerja", Penerbit Ratu Jaya, Medan, 2009.
5. Surya Perdana (Editor; Ramlan), "Pelaksanaan Jaminan Sosial Tenaga Kerja Pada Perusahaan Swasta", Penerbit Ratu Jaya, Medan, 2009.
6. Surya Perdana (Editor; Ramlan), "Perkembangan *Alternative Dispute Resolution* (ADR) di Indonesia dan Beberapa Negara di Dunia", Penerbit Ratu Jaya, Medan, 2009.
7. Ida Hanifah Lubis (Editor; Ramlan), "Pengantar Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia", Penerbit Ratu Jaya, Medan, 2009.
8. Mukhlis (Editor; Ramlan dan Yusrizal), "Ilmu Perundang-undangan", Penerbit Ratu Jaya, Medan, 2011.

ISBN 978-602-99099-1-3

