



**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN SITUBONDO
TENTANG
LEMBAGA KEMASYARAKATAN DESA
DAN LEMBAGA ADAT DESA**



**Disusun Atas Kerjasama :
DPRD KABUPATEN SITUBONDO
dengan
LP2M UNIVERSITAS JEMBER
2022**

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
DAFTAR ISI	<i>i</i>
DAFTAR TABEL.....	<i>iii</i>
DAFTAR GAMBAR.....	<i>iv</i>
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	2
C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik.....	2
D. Metode Penelitian	3
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	5
A. Kajian Teoritis	5
B. Kajian Terhadap Asas yang Terkait dengan Penyusunan Norma.....	6
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Situbondo	8
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah.....	12
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	16
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945	16
B. Undang-Undang Nomor. 6 Tahun 2014 Tentang Desa	16
C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.....	17
D. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan.....	18
E. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa.....	19
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	20

A. Landasan Filosofis	20
B. Landasan Sosiologis.....	24
C. Landasan Yuridis	27
BAB V JANGKAUAN, ARAH, PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP	
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	30
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	30
B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah.....	30
BAB VI PENUTUP.....	38
A. Kesimpulan	38
B. Saran	38
DAFTAR PUSTAKA.....	39

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Pemerintahan Kabupaten Situbondo.....	9
Tabel 2. Jumlah Penduduk, Laju Pertumbuhan Penduduk, Persentase Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk di Kabupaten Situbondo.....	11
Tabel 3. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.....	18

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Peta Wilayah Kabupaten Situbondo.....	9
---	---

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Praktik demokrasi yang dijalankan selama pemerintahan pra reformasi selalu berproses dari atas ke bawah dan dijalankan secara otoriter, saat ini dibalik dengan berangkat dari desa kepada pemerintah pusat. Reformasi penyelenggaraan pemerintahan des aini pada hakikatnya merupakan salah satu proses membalikkan paradigma politik yang telah terjadi sebelumnya. Ali Fauzan dalam disertasinya berpendapat bahwa paradigma demikian ingin menyebutkan desa sebagai suatu kesatuan hukum yang otonom, memiliki hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangga sendiri¹.

Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisionalnya dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Selain itu, desa juga memiliki peran serta dalam mewujudkan kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Desa juga telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu untuk dilindungi dan diberdayakan agar menjadi semakin kuat, maju, mandiri, dan demokratis dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan untuk menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera². Berdasarkan alasan tersebut kemudian dibentuklah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya dapat disebut UU Desa) agar tercapainya tujuan tersebut.

Untuk dapat melaksanakan tujuan yang telah disusun dalam UU Desa, maka dibentuklah peraturan yang lebih teknis yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Salah satu ketentuan dalam peraturan pemerintah tersebut memerintahkan pemerintah desa untuk membentuk Lembaga Masyarakat Desa dan Lembaga Adat Desa. Pedoman untuk membentuk lembaga tersebut akan diatur di dalam peraturan

¹ Ali Fauzan, *Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes* (Disertasi, Universitas Diponegoro, 2010) [unpublished].

² Lihat lebih lanjut dalam Konsiderans Menimbang Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri³.

Pedoman pelaksanaan pembentukan lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat desa telah diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa. Lembaga Kemasyarakatan Desa dibentuk dengan tujuan sebagai mitra Pemerintah Desa dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa dan menjamin kelancaran pelayanan penyelenggaraan pemerintahan desa⁴. Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa harus diprakarsa oleh pemerintah desa dan masyarakat.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan tersebut, maka dapat ditarik beberapa identifikasi masalah yang akan dikaji dalam naskah akademik ini yaitu:

1. Apakah diperlukan pengaturan mengenai lembaga kemasyarakatan desa?
2. Apakah diperlukan sebuah rancangan peraturan daerah untuk lembaga kemasyarakatan desa?
3. Apakah yang menjadi dasar Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa?
4. Apakah sasaran utama pengaturan Lembaga Kemasyarakatan Desa?

C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah di atas, tujuan dan kegunaan disusunnya Naskah Akademik Lembaga Kemasyarakatan Desa adalah untuk:

1. Merumuskan perlu atau tidaknya Lembaga Kemasyarakatan Desa;
2. Merumuskan dasar hukum pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa;

³ Lihat lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 153 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁴ Lihat lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan lembaga Adat Desa.

3. Merumuskan dasar pertimbangan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa; dan
4. Merumuskan sasaran utama pengaturan Lembaga Kemasyarakatan Desa.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode penelitian normatif dan metode penelitian empiris. Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim⁵ mengatakan bahwa metode penelitian yuridis normatif juga biasa disebut juga sebagai metode penelitian doktrinal. Metode penelitian ini melihat hukum sebagaimana yang dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut dikatakan pula bahwa hukum juga dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang dijadikan pedoman untuk berperilaku bagi masyarakat terhadap apa yang pantas untuk dilakukan. Metode penelitian ini digunakan untuk menelusuri landasan yuridis dan juga landasan filosofis pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa.

Untuk semakin memperdalam dan mempertajam hasil analisis pada naskah akademik ini digunakan beberapa pendekatan yang sesuai dengan metode penelitian normatif. Pendekatan yang digunakan antara lain adalah pendekatan konseptual, pendekatan sejarah, dan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan menjadi pendekatan yang utama digunakan dalam metode penelitian normatif karena yang diteliti adalah berbagai macam peraturan perundang-undangan terkait yang menjadi fokus penelitiannya⁶. Melalui pendekatan ini, peneliti dituntut untuk melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat *comprehensive*, *all-inclusive*, dan *systematic*⁷. Pendekatan kedua yang digunakan dalam metode penelitian ini adalah pendekatan konseptual yang digunakan untuk

⁵ Jonaedi Efendi & Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, cetakan ke-2 ed (Depok: Prenadamedia Group, 2018) at 124.

⁶ Suhaimi, "PROBLEM HUKUM DAN PENDEKATAN DALAM PENELITIAN HUKUM NORMATIF" (2018) Vol. 19:No. 2 Yustisia 202–210 at 202–210.

⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cetakan ke-2 ed (Malang: Banyumedia Publishing, 2006) at 303.

menyamakan persepsi terhadap Bahasa hukum yang multitafsir⁸. Persamaan persepsi terhadap konsep hukum jika tidak dilakukan, konsekuensi logisnya terjadinya kesalahan pemahaman terhadap kajian yang akan dibahas. Sehingga, tujuan yang diharapkan dalam penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang lembaga kemasyarakatan desa tidak akan tersampaikan dengan tepat dan jelas. Pendekatan terakhir yang digunakan untuk melengkapi metode penelitian normatif adalah pendekatan sejarah. Pendekatan sejarah ini dimungkinkan bagi peneliti untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu sistem atau lembaga, atau pengaturan hukum tertentu sehingga dapat memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu⁹.

⁸ Suhaimi, *supra* note 6.

⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000) at 332.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Teori Pembentukan Hukum

Dalam pelaksanaan kebijakan pemerintahan yang direalisasikan dengan bentuk tindak pemerintahan harus didasarkan pada keabsahan tindak pemerintahan. Dalam teori Hukum Administrasi unsur keabsahan tindak pemerintahan meliputi 3 (tiga) hal yaitu : 1) dasar hukum penggunaan wewenang (asas keabsahan); landasan prosedur (mencegah tindakan sewenang-wenang) dan konformitas (slat ukur untuk menilai benar-salahnya) tindakan pemerintah, sebagaimana dijelaskan oleh Philipus Hadjanl (2007) bahwa, “Sebagai konsep hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek”.

Dalam pembentukan aturan hukum (undang-undang sampai peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) pada dasarnya adalah merancang sebuah norma (pedoman tingkah laku) dalam perundang-undangan. Ajaran umum tentang bagaimana merumuskan penggolongan norma/kaidah perilaku dalam aturan hukum dikemukakan oleh Bruggink sebagai berikut:

1. Perintah (gebond), ini adalah kewajiban umum untuk melakukan sesuatu;
2. Larangan (verbond), ini adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu;
3. Pembebasan (vrijstelling, di.spensasi), ini adalah pembolehan (verlof) khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diperintahkan;
4. Izin (toestemming, permisi), ini adalah perbolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.

2. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah dalam Menjamin Hak Partisipasi Masyarakat

Secara filosofis, Negara sebagai pemegang mandat dari rakyat bertanggungjawab untuk menyelenggarakan pelayanan publik, sebagai usaha

pemenuhan hak-hak dasar rakyat. Dalam hal ini, posisi negara adalah sebagai pelayan masyarakat (public service) dari pengguna layanan. Sementara rakyat memiliki hak atas pelayanan publik dari negara karena sudah memenuhi kewajiban sebagai warga negara.

Partisipasi penyelenggaraan pemerintah daerah. Berkaitan dengan pelaksanaan demokrasi partisipatoris, masyarakat mempunyai hak untuk berpartisipasi. Sehingga dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan diperlukan adanya partisipasi masyarakat yang merupakan implementasi nilai-nilai demokrasi. Untuk memudahkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan melalui media lembaga kemasyarakatan.

Pentingnya pemberdayaan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah di dalam suatu sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia juga dituangkan dalam dasar pertimbangan huruf b Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, yang berbunyi:

“bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

B. Kajian Terhadap Asas yang Terkait dengan Penyusunan Norma

1. Asas Transparansi dan Akuntabilitas

Asas Transparansi dan Akuntabilitas merupakan asas yang menjadi dasar berjalannya Good Governance dalam pengelolaan sebuah organisasi. Menurut Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), transparansi merupakan kewajiban adanya suatu informasi yang terbuka, tepat waktu, serta jelas dan dapat diperbandingkan yang menyangkut keadaan keuangan, pengelolaan. Kemudian akuntabilitas menjelaskan peran dan tanggung jawab yang mendukung usaha untuk menjamin penyeimbangan kepentingan¹⁰. Prinsip transparansi menurut United Nations Developments Programs (UNDP) dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung

¹⁰ AW Indar Khaerunnisa, “Pengaruh Moralitas Pajak, Budaya Pajak, Dan Good Governance Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak” 1 Jurnal Riset Akuntansi Dan Perpajakan.

dan dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan¹¹. Menurut Mardiasmo¹², transparansi dimaknai sebagai keterbukaan pemerintah untuk memberikan informasi terkait dengan pengelolaan sumber daya publik kepada pihak yang membutuhkan.

Akuntabilitas menurut UNDP merupakan salah satu ciri atau karakteristik dari good governance. Akuntabilitas hampir selalu menjadi prinsip yang dipasangkan dengan prinsip transparansi. Keduanya memang menjadi sebuah pasangan prinsip yang saling melengkapi untuk mencapai tata kelola perusahaan yang baik. Penerapan asas transparansi dan akuntabilitas pada konteks penyertaan modal pada Perusahaan Daerah Kahyangan sangat penting untuk mendorong optimalisasi BUMD sehingga dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

2. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Kepastian hukum hakikatnya suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena adanya kekuatan yang konkret bagi hukum yang bersangkutan untuk ditegakkan atau dilaksanakan. Menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret. Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Asas ini penting untuk diadopsi dan diuraikan dalam naskah akademik yang akan bermuara pada pengaturan tentang penyertaan modal, mengingat penyertaan modal hanya dapat dilakukan apabila telah mempunyai landasan hukum tetap berupa peraturan daerah.

3. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan diamanatkan di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun

¹¹ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah* (Bandung: Fokusmedia, 2003) at 33.

¹² Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi Offset, 2002) at 30.

2019. Ali Marwan¹³ memberikan makna pada asas kedayagunaan dan kehasilgunaan ini bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan memberikan manfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

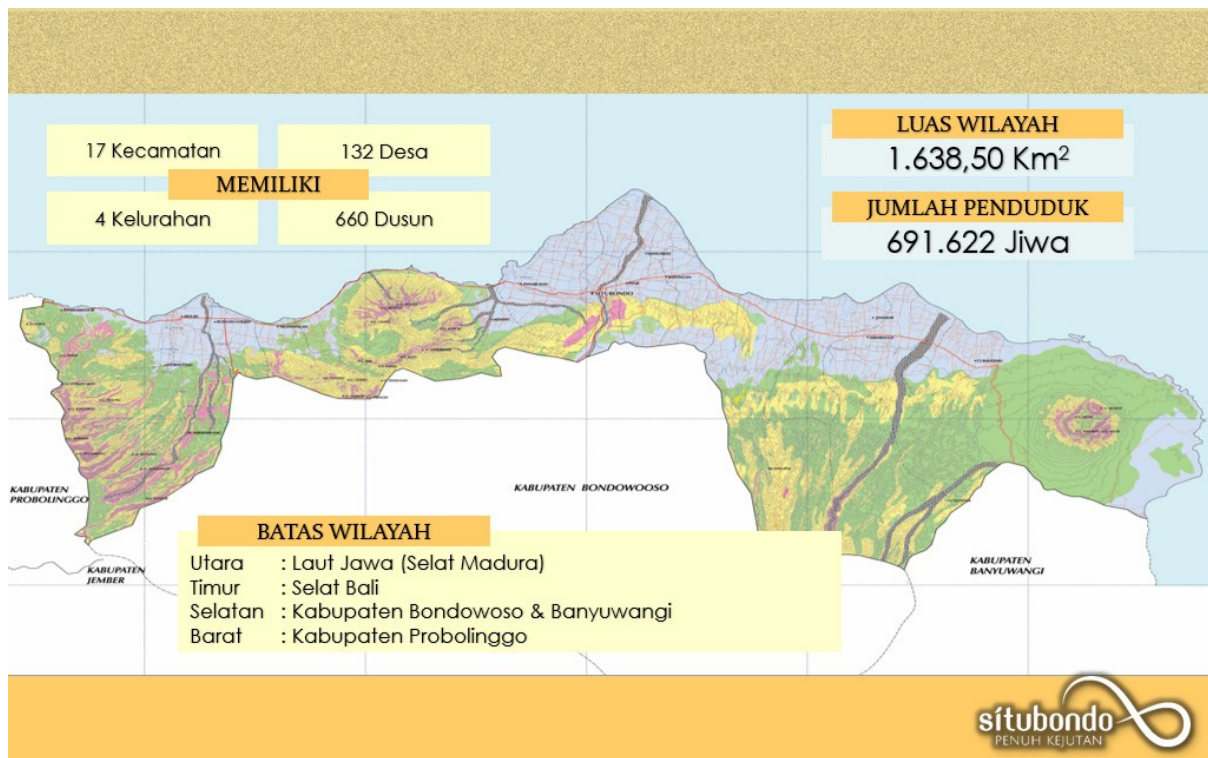
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Situbondo

Kabupaten Situbondo merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Timur yang cukup dikenal dengan sebutan Daerah Wisata Pantai Pasir Putih. Luas Kabupaten Situbondo adalah 1.638,50 km² atau 163.850 Ha, bentuknya memanjang dari Barat ke Timur sepanjang Pantai Selat Madura \pm 158 Km dengan lebar rata-rata \pm 11 Km. Kabupaten Situbondo terletak ujung Timur pulau Jawa bagian Utara dengan posisi di antara 7o 35' - 7o 44' Lintang selatan dan 113o 30' - 114o 42' Bujur Timur.

Secara administrasi, Kabupaten Situbondo terbagi menjadi 17 Kecamatan yang terdiri dari 132 Desa, 4 Kelurahan serta 627 Dusun. Luas wilayah menurut Kecamatan, terluas adalah Kecamatan Banyuputih 481,67 km² disebabkan oleh luasnya hutan jati di perbatasan antara Kecamatan Banyuputih dan wilayah Banyuwangi Utara. Sedangkan luas wilayah yang terkecil adalah Kecamatan Besuki yaitu 26,41 km.

¹³ Ali MARwan HSB, "Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum" Vol. 16:No. 3 Jurnal Penelitian Hukum De Jure.

Gambar 1. Peta Wilayah Kabupaten Situbondo



Sumber: <https://pariwisata.situbondokab.go.id/halaman/gambaran-umum-situbondo>

Pemerintah Kabupaten Situbondo berkedudukan di Jalan P.B. Sudirman No. 1 Kelurahan Patokan Kecamatan Situbondo Kabupaten Situbondo. Luas Wilayah Kabupaten Situbondo adalah 1.638,50 Km² bentuknya memanjang dari arah barat ke timur \pm 150 Km. Pantai utara umumnya berdataran rendah dan disebelah selatan berdataran tinggi dengan rata-rata lebar wilayah \pm 11 Km²terbagi dalam 17 Kecamatan 4 Kelurahan dan 132 Desa atau seperti tabel berikut:

Tabel 1. Pemerintahan Kabupaten Situbondo

No	Kecamatan	Kelurahan	Desa
1.	Sumbermalang	-	9
2.	Jatibanteng	-	8
3.	Banyuglugur	-	7
4.	Besuki	-	10
5.	Suboh	-	8
6.	Mlandingan	-	7

7.	Blungatan	-	7
8.	Kendit	-	7
9.	Panarukan	-	8
10.	Situbondo	2	4
11.	Mangaran	-	6
12.	Panji	2	1
13.	Kapongan	-	10
14.	Arjasa	-	8
15.	Jangkar	-	8
16.	Asembagus	-	10
17.	Banyuputih	-	5
Jumlah		4	132

Sumber: Kabupaten Situbondo dalam Angka 2021

Wilayah kecamatan terluas adalah Kecamatan Banyuputih, dengan luas 481,67 Km². Disebabkan oleh luasnya hutan jati di perbatasan antara Kecamatan Banyuputih dengan wilayah Banyuwangi Utara. Sedangkan wilayah kecamatan terkecil adalah Kecamatan Besuki yaitu 26,41 Km². Dari 17 kecamatan yang ada, diantaranya terdiri dari 14 kecamatan yang memiliki pantai dan 4 kecamatan tidak memiliki pantai, yaitu Kecamatan Sumbermalang, Kecamatan Jatibanteng, Kecamatan Situbondo dan Kecamatan Panji.

Kabupaten Situbondo berada pada ketinggian 0 – 1.250 m diatas permukaan air laut. Tekstur tanah pada umumnya tergolong sedang 96,26%, tergolong halus 2,75% dan kasar 0,99%. Drainase tanah tergolong tidak tergenang 99,42% kadang-kadang tergenang 0,05% dan selalu tergenang 0,53%. Jenis tanah daerah ini berjenis antara lain alluvial, regosol, gleysol, renzine, grumosol, mediteran, latosol serta andosol.

Penduduk Kabupaten Situbondo pada tahun 2020 berjumlah 685.967 jiwa, yang terdiri dari 336.737 jiwa penduduk laki-laki dan penduduk perempuan sejumlah 349.210 jiwa. Jumlah angka penduduk yang demikian, Situbondo memiliki kepadatan 419 jiwa per km², dengan rasio berdasarkan jenis kelamin 96,43 yang berarti dari 100 penduduk perempuan di Situbondo terdapat 96-97 penduduk laki-laki. Adapun laju pertumbuhan penduduk per tahun 2019 – 2020 yaitu sejumlah 0,58. Sedangkan untuk

rasio ketergantungan angka kebergantungan usia produktif (15-64 tahun) mencapai 41,73% yang berarti dari 100 penduduk usia produktif menanggung hingga 42 penduduk tidak produktif (0-14 tahun & 65 + tahun).¹⁴

Jumlah penduduk yang tersebar di wilayah Kabupaten Situbondo dapat dilihat lebih rinci tiap kecamatan dengan laju pertumbuhannya pada tabel di bawah ini:

Tabel 2. Jumlah Penduduk, Laju Pertumbuhan Penduduk, Persentase Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk di Kabupaten Situbondo

No	Kecamatan	Penduduk	Laju Pertumbuhan Penduduk (2019-2020)	Persentase Penduduk (%)	Kepadatan Penduduk per km ²
1	2	3	4	5	6
1.	Sumbermalang	28.466	0,79	4,15	220
2.	Jatibanteng	23.083	0,55	3,37	349
3.	Banyuglugur	24.583	0,91	3,58	338
4.	Besuki	65.110	0,62	9,49	2465
5.	Suboh	28.178	0,74	4,11	914
6.	Mlandingan	23.089	0,62	3,47	601
7.	Bungatan	25.982	0,62	3,79	393
8.	Kendit	29.310	0,40	4,27	257
9.	Panarukan	58.315	0,95	8,50	1072
10.	Situbondo	48.656	0,38	7,09	1750
11.	Mangaran	34.181	0,68	4,98	957
12.	Panji	66.926	-0,20	9,76	1424
13.	Kapongan	38.939	0,51	5,68	874
14.	Arjasa	43.637	0,95	6,36	202
15.	Jangkar	41.012	1,22	5,98	612
16.	Asembagus	49.661	0,50	7,24	418
17.	Banyupautih	56.119	0,34	8,18	117

¹⁴ “Kabupaten Situbondo dalam Angka Situbondo Regency in Figures 2021” in 35120.2101 (BPS Kabupaten Situbondo, 2021).

Kabupaten Situbondo	685.967	0,58	100,00	419
----------------------------	----------------	-------------	---------------	------------

Sumber: Kabupaten Situbondo dalam Angka 2021

Jumlah penduduk berumur 15 tahun ke atas di Kabupaten Situbondo yang termasuk angkatan kerja sebesar 408.262 dengan jumlah bekerja 392.540 dan jumlah pengangguran terbuka sebanyak 15.722 orang. Dengan sebaran yang bekerja berdasarkan jenis kelamin laki-laki 222.792 dan yang perempuan 169.748, sedangkan sebaran yang pengangguran terbuka laki-laki 11.040 orang dan yang perempuan sebanyak 4.682 orang. Adapun penduduk yang bukan angkatan kerja berjumlah 149.666 orang, yang meliputi : 35.148 pelajar; 99.531 mengurus rumah tangga; 7144 lain-lain, 7.843 tidak melakukan kegiatan apapun.¹⁵

Kondisi pendidikan Situbondo, untuk SD & MI jumlah Sekolah sebanyak 536, jumlah Guru 6.276, jumlah Murid 55.156. Pada tingkatan SMP dan MTS jumlah Sekolah sebanyak 194, Guru 3.001 dan Murid 32.250. Adapun pada tingkatan SMA, SMK dan MA jumlah Sekolah 135, jumlah guru 2.501 dan Murid 32.329. Sedangkan masyarakat berdasarkan keyakinannya mayoritas muslim dengan jumlah 687.286, Protestan 4.764, Katolik 1.599, Hindu 153, Budha 379 dan lain-lain 44. Selain itu, data secara Garis Kemiskinan 322.527, Jumlah Penduduk Miskin 83.740, Persentase Penduduk Miskin 12,22%, Indeks Kedalaman Kemiskinan 1,91 dan Indeks Keparahan Kemiskinan 0,47.¹⁶

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah

Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) dan Lembaga Adat Desa (LAD) berlaku mutatis mutandis terhadap kebutuhan perangkat Kelurahan. Hal ini memiliki arti bahwa peraturan tersebut berlaku pula pada penerapan Ranperda tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa Kabupaten Situbondo, sedikitnya unsur Lembaga Kemasyarakatan terdiri sebagai berikut:

1. Rukun Tetangga
2. Rukun Warga

¹⁵ *Ibid* at 53.

¹⁶ *Ibid* at 149.

3. Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga
4. Karang Taruna
5. Pos Pelayanan Terpadu
6. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat

Berdasarkan hal tersebut agar lembaga kemasyarakatan desa menjadi maksimal maka diakuinya minimal lembaga kemasyarakatan berdasarkan Permendagri No. 18 Tahun 2018 tentang LKD dan LAD perlu diakomodir dalam Ranperda tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa. Pembentukan lembaga kemasyarakatan pada kelurahan yaitu di kelurahan dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan serta pembentukan lembaga kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dilakukan atas prakarsa masyarakat melalui musyawarah dan mufakat. Dalam hal tugas, fungsi dan kewajiban Lembaga Kemasyarakatan di dalam PP tersebut juga disebutkan pada pasal 11 yaitu mempunyai tugas membantu lurah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, pembangunan, sosial kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

Lembaga kemasyarakatan adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra lurah dalam memberdayakan masyarakat. Konsep kemitraan diberlakukan antara pemerintah dalam hal ini kelurahan dengan masyarakat yaitu lembaga kemasyarakatan dengan tujuan memberdayakan masyarakat dalam berbagai tugas yang telah dijelaskan pada pasal 11 sehingga lembaga kemasyarakatan harus memiliki fungsi sebagai berikut:

1. penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat;
2. penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kerangka memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat;
4. penyusun rencana, pelaksana dan pengelola pembangunan serta pemanfaat, pelestarian dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif;
5. penumbuhkembangan dan penggerak prakarsa dan partisipasi, serta swadaya gotong royong masyarakat;

6. penggali, pendayagunaan dan pengembangan potensi sumber daya serta keserasian lingkungan hidup;
7. pengembangan kreatifitas, pencegahan kenakalan, penyalahgunaan obat terlarang (Narkoba) bagi remaja;
8. pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga;
9. pemberdayaan dan perlindungan hak politik masyarakat; dan
10. pendukung media komunikasi, informasi, sosialisasi antara pemerintah desa/kelurahan dan masyarakat.

Berbagai fungsi lembaga kemasyarakatan terinternalisasi melalui berbagai kegiatan yang akan dilakukan oleh masing- masing jenis lembaga kemasyarakatan sesuai bidangnya, sebagai berikut:

1. peningkatan pelayanan masyarakat;
2. peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan;
3. pengembangan kemitraan;
4. pemberdayaan masyarakat meliputi bidang politik, ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan hidup; dan
5. peningkatan kegiatan lainnya sesuai kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat.

Kegiatan yang diamanatkan oleh peraturan perundang- undangan terhadap keberadaan lembaga kemasyarakatan tentunya membutuhkan pendanaan. Maka dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa, pendanaan masing-masing lembaga kemasyarakatan bersumber dari swadaya masyarakat; bantuan dari anggaran pemerintah kelurahan; bantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota; dan/atau Bantuan lainnya yang sah dan tidak mengikat. Berdasarkan pertumbuhan industri di Kabupaten Situbondo maka sangat memungkinkan sumber pendanaan berasal dari Corporate Social Responsibility (CSR) perusahaan yang domisilinya di sekitar kecamatan maupun kelurahan yang kegiatannya perlu didanai.

Rancangan Peraturan Daerah ini juga mengatur kedudukan lembaga kemasyarakatan pada berbagai program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Departemen, Lembaga Non Departemen, Dinas, Badan, Lembaga Teknis Daerah dan Kantor yang mempunyai kegiatan dibidang

pemberdayaan masyarakat di kelurahan dapat menggunakan lembaga kemasyarakatan. Sedangkan pelaksanaan kegiatan di bidang pemberdayaan masyarakat sebagaimana dimaksud dilakukan melalui sistem manajemen pembangunan kelurahan. Oleh karena itu, implikasi dari penerapan Ranperda tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa di Kabupaten Situbondo, akan berdampak pada pengusulan atau perumusan, pembinaan, pengawasan, serta pelaporan program kegiatan yang selama ini dilakukan secara terintegrasi. Lanjutan dari Ranperda ini tentunya diperlukan program khusus untuk sistem manajemen pembangunan kelurahan sehingga berbagai program pemberdayaan masyarakat yang ada di berbagai urusan pemerintah, misalnya urusan kesehatan dengan program pemberdayaan masyarakat melalui Posyandu dan urusan pemberdayaan masyarakat dan desa melalui salah satunya Program Percepatan Infrastruktur Kelurahan (PIK) dapat tersinkronisasi progressnya melalui sistem manajemen pembangunan kelurahan.

Keberadaan sistem baru pada Rancangan Peraturan Daerah tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa tentunya akanberimplikasi pada proses penganggaran dan alokasi anggaran pada lembaga kemasyarakatan. Pembentukan jenis lembaga kemasyarakatan lainnya yang belum dibentuk hingga pada kedudukan lembaga kemasyarakatan pada berbagai program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang menurut amanah peraturan perundang-undangan harus melibatkan lembaga kemasyarakatan. Selain itu, sistem manajemen pembangunan kelurahan harus segera diaktifkan sehingga luaran dari diberlakukannya pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang akan disahkan menjadi Perda menjadi berhasil guna dan berdaya guna.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Pasal 18 Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

B. Undang-Undang Nomor. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Desa mendayagunakan lembaga kemasyarakatan Desa yang ada dalam membantu pelaksanaan fungsi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Lembaga kemasyarakatan Desa merupakan wadah partisipasi masyarakat Desa sebagai mitra Pemerintah Desa yang bertugas melakukan pemberdayaan masyarakat Desa, ikut serta merencanakan dan melaksanakan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa. Pelaksanaan program dan kegiatan yang bersumber dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan lembaga non-Pemerintah wajib

memberdayakan dan mendayagunakan lembaga kemasyarakatan yang sudah ada di Desa.

C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

Pentingnya pemberdayaan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah di dalam suatu sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia juga dituangkan dalam dasar pertimbangan huruf b Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, yang menyatakan bahwa:

“penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Lembaga Kemasyarakatan Desa yang selanjutnya disingkat LKD adalah wadah partisipasi masyarakat, sebagai mitra Pemerintah Desa, ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa. LKD bertugas melakukan pemberdayaan masyarakat Desa; ikut serta dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan; dan meningkatkan pelayanan masyarakat Desa.

Fungsi lembaga kemasyarakatan antara lain (i) penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat, (ii) penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kerangka memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, (iii) Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintahan pada masyarakat, (iv) Penyusunan rencana, pelaksana dan pengelola pembangunan secara partisipatif, (v) penggerak prakasa swadaya gotong-royong masyarakat, (vi) pendayagunaan dan pengembangan potensi sumber daya serta keserasian lingkungan hidup, (vii) pengembangan kreatifitas, pencegahan kenakalan, penyalahgunaan obat terlarang di remaja, (viii) pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga, (ix) pemberdayaan dan perlindungan hak

politik masyarakat, (x) pendukung komunikasi informasi, sosialisasi antar pemerintah dan masyarakat.

Pembagian urusan Pemerintahan bidang Pemberdayaan Masyarakat dan desa dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut :

Tabel 3. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa

NO	SUB URUSAN	DAERAH KAB/ KOTA
1	Pemerintah Desa	Penyelenggaraan Pemerintahan Desa
2	Kerjasama Desa	Fasilitasi kerjasama antar desa dalam satu Kab/ Kota
3	Administrasi Pemerintahan Desa	Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan administrasi Pemerintahan Desa
4	Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Adat dan Masyarakat Hukum Adat	Pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan yang bergerak dalam pemberdayaan dan lembaga adat tingkat Kab/ Kota

D. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan pasal 10 huruf b disebutkan bahwa Camat dalam memimpin Kecamatan bertugas : mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, meliputi:

- 1) Partisipasi masyarakat dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan di Desa/Kelurahan dan Kecamatan;

- 2) Sinkronisasi program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah dan swasta di wilayah kerja Kecamatan;
- 3) Efektivitas kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah Kecamatan; dan
- 4) Pelaporan pelaksanaan tugas pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja Kecamatan kepada Bupati/Wali kota.

Sementara dalam Peraturan Pemerintah ini pada BAB III Bagian Ketujuh tentang pemberdayaan, pendampingan masyarakat kelurahan dan Lembaga Kemasyarakatan, Pasal 27 ini menyebutkan bahwa :

- 1) Pemberdayaan dan pendampingan masyarakat Kelurahan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.
- 2) Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra lurah yang membantu pelaksanaan tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan Kelurahan.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan diatur dengan Peraturan Menteri.

E. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa

Lembaga Kemasyarakatan Desa yang selanjutnya disingkat LKD adalah wadah partisipasi masyarakat, sebagai mitra Pemerintah Desa, ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa. Tujuan pengaturan LKD meliputi: mendudukkan fungsi LKD dan LAD sebagai mitra Pemerintah Desa dalam meningkatkan partisipasi masyarakat; mendayagunakan LKD dan LAD dalam proses pembangunan Desa; dan menjamin kelancaran pelayanan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

LKD dibentuk atas prakarsa Pemerintah Desa dan masyarakat dengan memenuhi persyaratan: berasaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; berkedudukan di Desa setempat; keberadaannya bermanfaat dan dibutuhkan masyarakat Desa; memiliki kepengurusan yang tetap; memiliki sekretariat yang bersifat tetap; dan tidak berafiliasi kepada partai politik.

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai cita hukum Indonesia. Maria Farida Indrati merujuk pada pendapat Gustav Radbruch, bahwa Cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif, yang semata-mata menguji apakah suatu hukum adil atau tidak, namun juga sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, maka hukum akan kehilangan maknanya.¹⁷ Menurut Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dikatakan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejalan dengan pernyataan tersebut, Hamid S. Attamimi dalam kutipan Maria Farida Indrati, menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut, akan mengikuti pedoman dan bimbingan oleh: *Pertama*, Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila, sebagai 'bintang pemandu'; *Kedua*, Norma Fundamental Negara, yang juga tidak lain adalah Pancasila; Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum serta asas-asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi yang menempatkan Undang-Undang Dasar dan batasan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.¹⁸

Landasan filosofis juga merupakan dasar pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum dan tujuan negara yang berakar dari Pancasila dan terderivasikan dalam seluruh peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan

¹⁷ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (bk.2 Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Proses dan Teknik Penyusunan, Kanisius, Jakarta, 2014. Hlm. 237-238

¹⁸ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (bk.1 Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Proses dan Teknik Penyusunan, Kanisius, Jakarta, 2014. Hlm. 254-255

Daerah Kabupaten Situbondo Tentang Kemudahan, Pelindungan dan Pemberdayaan koperasi dan Usaha Mikro. Adapun landasan filosofis tersebut terdiri atas landasan yang paling utama, yaitu Pancasila, diikuti dengan asas negara kesatuan, asas desentralisasi dan otonomi daerah.

Pancasila sebagai *grundnorm* dapat dijelaskan bahwasanya semua hukum positif di Indonesia, baik tertulis maupun tidak tertulis haruslah bersumber pada Pancasila. Pancasila harus diasumsikan sebagai kehendak bersama, yang berisikan nilai yang bersifat *axiomatic*. Karena Pancasila adalah pandangan hidup yang *axiomatic, take it for granted*, ataupun dengan istilah lain, Pancasila adalah akhir dari dialektika pencarian jawaban dasar. Sehingga apapun kebijakan negara maupun pergaulan hidup bangsa Indonesia harus dapat diukur dengan alat ukur Pancasila.¹⁹ Sehingga dapat dipahami bersama bahwa Pancasila merupakan alat ukur atau parameter yang harus selalu digunakan oleh pembuat peraturan perundang-undangan di Indonesia, sehingga tiap-tiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk haruslah dipahami sebagai penjelmaan Pancasila dalam bentuk norma hukum sehingga sesuai dengan hati nurani, jiwa dan rasa keadilan masyarakat.

Merujuk pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama pada Pasal 1 Ayat (1) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”, maka preferensi bentuk negara, yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah bersifat final. Lebih jauh kebelakang, yaitu bercermin pada dasar pemikiran perubahan UUD 1945 menjadi UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk yang ditetapkan sejak awal berdirinya negara Indonesia dan dipandang paling tepat untuk mewadahi ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang.”²⁰

Secara lebih spesifik klausul tersebut secara paradigmatis teruraikan lebih lanjut dalam hal ikhwal mengenai konsep Pemerintahan daerah. Pemerintahan Daerah untuk

¹⁹ Gautama B. Arundhati dalam Pancasila Sebagai Realitas: Percik Pemikiran Tentang Pancasila dan Isu-isu Kontemporer di Indonesia: Al Khanif [ed.], Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016. Hlm. 24

²⁰ Sekretariat Jenderal MPR RI, Buku Panduan UUD NRI Tahun 1945 (Sekjen MPRRI) Hlm. 19

menjembatani antara negara hukum, kesejahteraan, kemajemukan dan negara kesatuan, di satu pihak ditegaskan tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan di pihak lain ditampung kemajemukan bangsa sesuai dengan sasaki Bhinneka Tunggal Ika. Pencantuman tentang Pemerintah Daerah di dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah,²¹ dan secara normatif klausul mengenai pemerintah daerah sebagai sendi NKRI termaktub dalam Pasal 18 (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan:

“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 pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Menurut perumus perubahan Undang-Undang Dasar, “Ungkapan dibagi atas (bukan terdiri atas) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Ungkapan itu digunakan untuk menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan yang kedaulatan negara berada di tangan Pusat. Hal itu konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dari terdiri atas yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.”²²

Berpijak pada paradigma Negara Kesatuan Republik Indonesia, bentuk negara kesatuan merupakan keniscayaan bagi bangsa Indonesia, Hal ini terbukti dengan eksistensi pengaturan Pasal 37 Ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa ‘khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan’, dalam ketentuan ini, Pembukaan tidak termasuk objek perubahan, sedangkan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak dapat diubah. Adanya ketentuan ini dimaksudkan untuk mempertegas komitmen bangsa Indonesia terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta bentuk NKRI sekaligus melestarikan putusan para pendiri negara pada tahun 1945. Rumusan itu juga menggambarkan sikap konsisten

²¹ Sekretariat Jenderal MPR RI, *ibid.* Hlm. 119

²² Sekretariat Jenderal MPR RI, *ibid.* Hlm. 122

terhadap kesepakatan dasar yang dicapai fraksi-fraksi MPR sebelum dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²³

Sehingga Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa dapat diinsyafi sebagai sarana untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mensejahterakan masyarakat di tingkat Kabupaten dan sekaligus sebagai aktualisasi Demokrasi sebagaimana tercermin dalam Sila ke-4 dan ke-5 Pancasila. Selain itu, Peraturan Daerah ini juga mewujudkan amanah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 terkait dengan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan mewujudkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan.

Eksistensi hubungan kausalistik antara otonomi daerah, konsep desentralisasi dan kewenangan pengelolaan sumber daya ekonomi. Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Undang-Undang Dasarnya telah mengatur sedemikian rupa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia bersumber dari Pasal 18 Ayat (2), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat, sebagai konsekuensi dari otonomi yang diberikan tersebut, maka Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan yang mana susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah telah pula diatur dalam undang-undang. Makna desentralisasi itu sendiri, menurut Inu Kencana Syafii, berawal dari lawan kata 'sentralisasi', dan kata 'de' tidak lain dimaksudkan untuk menolak kata sebelumnya, yaitu sentralisasi. Jadi desentralisasi merupakan lawan kata sentralisasi, desentralisasi merupakan penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang untuk selanjutnya menjadi urusan pemerintahan daerah itu sendiri.²⁴

²³ Sekretariat Jenderal MPR RI, *ibid.* Hlm. 205

²⁴ Inu Kencana Syafii, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011. Hlm. 57

Sedangkan asas otonomi daerah, menurut Inu Kencana Syafii, adalah hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri,²⁵ dan pemberiannya haruslah nyata: yaitu desentralisasi haruslah didasari perhitungan, tindakan dan kebijakan yang dapat menjamin daerah tersebut mampu mengurus rumah tangganya sendiri; dinamis: yaitu pemerintah daerah dalam menjalankan otonominya berkembang ke arah yang lebih baik dari waktu ke waktu, baik dalam penyelenggaraan pemerintahannya, pembangunannya, maupun pelayanan kemasyarakatannya; dan bertanggungjawab: yaitu adanya jaminan keserasian hubungan dan pembinaan politik antara kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah.²⁶

B. Landasan Sosiologis

Setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat, oleh karena itu dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik, pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran masyarakat²⁷.

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan- ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Landasan atau dasar sosiologis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan yang hidup di dalam masyarakat. Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan- ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Landasan atau dasar sosiologis peraturan perundang-

²⁵ Inu Kencana Syafii, *ibid.* Hlm. 64

²⁶ Inu Kencana Syafii, *ibid.* Hlm. 65

²⁷ Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum Yang Demokratis, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 532

undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan yang hidup di dalam masyarakat.

Kondisi sosiologi masyarakat Situbondo secara kultural memiliki kemiripan dengan kultur masyarakat Madura. Hal ini dapat ditelusuri dari aspek sejarah bahwa migrasi orang Madura ke wilayah Tapal Kuda sudah berlangsung sejak lama, bahkan sejak sebelum zaman kolonial.²⁸ Migrasi orang Madura ke wilayah Tapal Kuda meningkat pesat pada zaman kolonial sejalan dengan kebutuhan tenaga kerja di sektor perkebunan. Perkembangan pesat ekonomi perkebunan sejak paruh kedua abad ke-19 menawarkan banyak peluang kerja bagi migran Madura.²⁹ Dapat dimengerti bila etnis Madura merupakan mayoritas penduduk di wilayah Tapal Kuda. Hasil sensus pendudukan 1930 menunjukkan bahwa sekitar 98% penduduk Panarukan (sekarang Situbondo) adalah etnis Madura. Pada tahun yang sama di Bondowoso penduduk etnis Madura mencapai 99%. Di Jember sebesar sekitar 63%.³⁰ Migrasi itu semakin massif karena tawaran peluang kerja di luar Madura lebih dinamis dan terus berkembang sejalan dengan proses pembangunan dan pertumbuhan kota-kota di Jawa, terutama wilayah Tapak Kuda. Peristiwa migrasi tersebut menyebabkan kebudayaan yang ada pada wilayah Madura dan Tapal Kuda banyak memiliki kesamaan. Kesamaan tersebut melingkupi kesamaan prinsip hidup bermasyarakat, sehingga banyak aspek intoleransi juga didasarkan pada aspek kultural

Masyarakat Madura terkenal sangat menjunjung tinggi “harga diri” dan menjadikannya karakteristik dan keyakinan yang kuat. Melecehkan harga diri orang Madura dapat menjadi sumbu pemicu yang kuat dalam membentuk perspektif intoleran dan bahkan radikal, khususnya dalam hal yang menyangkut keyakinan.³¹ Harga diri masyarakat Madura diganggu, maka kekerasan pasti akan terjadi. Tiang penyangga kuatnya tradisi tersebut tidak lepas dari prinsip orang Madura “*ango'an*

²⁸ Kuntowijoyo, *Social Change in an Agrarian Society: Madura 1850-1940* (Ph.D Thesis, Columbia University, 1980) [unpublished] at 81–83.

²⁹ Andang Subaharianto, *Tantangan Industrialisasi Madura: Membentuk Kultur, Menjunjung Leluhur*, ed. 1., cet. 1 ed (Malang, Jawa Timur, Indonesia: Bayumedia Pub, 2004) at 30–32.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Mujtahidin, Mahmud, & Mohammad Edy Nurtamam, “Peran Nilai Budaya dalam Membentuk Perspektif Toleran dan Intoleran di Madura: Studi Kasus Konflik Sunni-Syiah di Desa Karanggayam Kecamatan Omben Kabupaten Sampang – Madura” (2017) 10:2 Jurnal Pamator 122–127.

poté tolang etembhang poté mata", lebih baik mati daripada harus menanggung malu.³² Ungkapan ini berlaku demi mempertahankan martabat, hak, dan harga diri sebagai orang Madura.

Madura memang identik dengan Islam sehingga Agama Islam memiliki tempat khusus dalam masyarakat Madura. Hubungan yang istimewa antara orang Madura dan Islam dengan sendirinya menempatkan ulama (*kyai*) pada posisi istimewa di masyarakat Madura. Ulama sangat dihormati dan menjadi panutan masyarakat, baik masalah keagamaan maupun kemasyarakatan. Ulama dianggap memiliki pengetahuan mendalam dan menguasai masalah keagamaan. Di samping itu, juga dianggap memiliki kelebihan lain seperti kesaktian. Penghormatan yang tinggi dan kepatuhannya pada ulama ditunjukkan pula melalui ungkapan *bhuppa' bhabhu', ghuru, rato*, yang dalam bahasa Indonesia berarti 'bapak ibu, guru, ratu'.³³ Bagi orang Madura, penghormatan paling utama harus diberikan kepada kedua orang tua (bapak-ibu). Lantaran merekalah seseorang ada. Penghormatan kepada orang tua merupakan kewajiban atau hal etik dari agama Islam yang harus dilaksanakan.

Penghormatan berikutnya diberikan kepada guru. Pengertian guru yang dimaksud adalah ulama (*kyai*). Dia telah mengajarkan agama Islam sebagai tuntunan hidupnya melalui pesantren-pesantren yang didirikan para ulama tersebut. Pesantren merupakan lembaga pendidikan tradisional yang paling dekat di kalangan masyarakat Madura. Hampir setiap orang Madura pernah masuk pesantren menjadi santri. Mereka fasih membaca huruf Arab. Namun, belum tentu setiap orang Madura bisa membaca huruf Latin. Karena itu, hubungan antara ulama (*kyai*) dan santrinya sangat dekat. Bahkan ulama/*kyai* memiliki peranan dominan pada kehidupan santrinya. Santri senantiasa datang kepada ulama untuk bertanya dan mencari solusi terhadap masalah-masalahnya. Apa yang dikatakan oleh ulama niscaya akan diikuti oleh santrinya. Terlebih lagi bila hal itu berurusan dengan agama Islam. Mengganggu atau melecehkan ulama identik dengan mengganggu atau melecehkan harga diri santrinya.

³² Mohammaf Fatah Yasin, *Representasi Pandangan Hidup Masyarakat Madura dalam Sastra Madura Modern* (Malang: Universitas Negeri Malang, 2004). h. 55-56

³³ Andang Subahianto, *supra* note 183 at 54.

Penghormatan kepada ratu akan dilakukan setelah penghormatan kepada orang tua dan guru sudah dilakukan. Ratu yang dimaksud adalah raja, penguasa tradisional pada masa lalu. Dalam perspektif sekarang, ratu yang dimaksud adalah pemerintah yang sah.

Kondisi/kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini maka suatu peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif. Secara sosiologis tujuan dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa adalah :

- a. Mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat Kabupaten Situbondo dalam hal pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa saat ini serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi;
- b. Merumuskan urgensi Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa serta sejauh mana pelibatan negara di dalamnya;
- c. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa;
- d. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa.

C. Landasan Yuridis

Penegakan hukum dan efektifitasnya tercermin dari peraturan perundang – undangan dan sikap masyarakat terhadap hukum. Menciptakan suatu regulasi atau perundangan tidak sekedar mampu menyelesaikan masalah masyarakat yang ada tetapi harus dapat menjangkau cita – cita kedepan suatu bangsa. Penormaan yang kabur dan celah aturan yang ada dalam suatu perundangan adalah masalah besar yang merupakan tanggung jawab dari pembentuk perundangan. Tidak sekedar celah

aturan dalam peraturan perundang undangan, saling tumpang tindih antar peraturan perundang – undangan dapat terjadi seiring banyaknya regulasi yang ada hingga saat ini. Paham mengenai hierarki peraturan perundang undangan dan peraturan – undangan lain yang terkait dalam pembentukan regulasi yang dibuat adalah modal yang baik dalam menciptakan produk hukum yang berkualitas.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menjadi dasar pembentuk perundangan dalam menciptakan regulasi yang sesuai arahan dan efektif dalam penormaan yang akan dibuat dalam peraturan perundang – undangan. Penggunaan teori, asas, norma dan kajian empiris dalam pembentukan perancangan peraturan perundangan, diwujudkan salah satunya dengan pembuatan naskah akademik yang sesuai dengan kebutuhan rancangan peraturan perundang undangan yang akan dibuat. Acuan dasar naskah akademik dapat berdasar atau dilihat pada lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Naskah Akademik adalah³⁴ naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pada pasal 7 Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur tentang hierarki peraturan perundang – undangan dari yang tertinggi hingga peraturan dibawahnya. Urutan pasal 7 menentukan mana aturan yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah dibawahnya sehingga dimungkinkan suatu aturan tidak diperbolehkan bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan aturan yang lebih khusus mengatur hal tersebut. Hierarki tersebut terdiri atas:³⁵

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

³⁴ Lampiran 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Selanjutnya disebut “UU 12/11”)

³⁵ Ibid. Pasal 7 UU 12/11.

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Terkait dengan hierarki peraturan perundang – undangan tersebut, maka dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Tentang Kemudahan, Pelindungan dan Pemberdayaan koperasi dan Usaha Mikro, mengacu dari berbagai perundangan yang terkait, antara lain:

- 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2. Undang-Undang Nomor. 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- 3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015
- 4. Peraturan Pemerintah Nomor. 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan
- 5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa

BAB V

JANGKAUAN, ARAH, PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan dan arah pengaturan dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini akan menjadi pedoman bagi:

1. Pemerintah Kabupaten dalam memfasilitasi dan membimbing pemerintah desa untuk membentuk Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa; dan
2. Pemerintahan Desa dalam menetapkan Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat desa melalui Peraturan Desa.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Secara umum, materi muatan akan diatur dan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa akan dijabarkan secara berurutan sebagai berikut:

1) Materi tentang Ketentuan Umum

Materi ini memuat mengenai pembatasan pengertian, definisi, dan juga singkatan istilah yang digunakan dalam rancangan peraturan daerah ini. Di dalam rancangan peraturan daerah ini terdapat sekitar 21 (dua puluh satu) istilah yang akan diatur. Istilah tersebut antara lain:

- a) Daerah adalah Kabupaten Situbondo.
- b) Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Situbondo.
- c) Bupati adalah Bupati Situbondo.
- d) Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Situbondo.
- e) Dinas adalah Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Situbondo.
- f) Camat adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari

Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.

- g) Desa adalah Desa dan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- h) Kelurahan adalah bagian wilayah dari Kecamatan sebagai perangkat Kecamatan.
- i) Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat dengan BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
- j) Lembaga Kemasyarakatan Desa yang selanjutnya disingkat LKD adalah wadah partisipasi masyarakat, sebagai mitra Pemerintah Desa, ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa.
- k) Lembaga Adat Desa atau sebutan lainnya yang selanjutnya disingkat LAD adalah lembaga yang menyelenggarakan fungsi adat istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli Desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat Desa.
- l) Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- m) Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

- n) Kepala Desa adalah pejabat Pemerintah Desa yang mempunyai wewenang, tugas dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga Desanya dan melaksanakan tugas Pemerintah dan Pemerintah Daerah.
- o) Lurah adalah Kepala Kelurahan yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Camat.
- p) Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD.
- q) Rukun Tetangga yang selanjutnya disingkat RT adalah organisasi masyarakat yang dibentuk melalui musyawarah mufakat masyarakat setempat dalam rangka memelihara dan melestarikan kerukunan kehidupan masyarakat antar tetanga berdasarkan kegotongroyongan dan kekeluargaan.
- r) Rukun Warga yang selanjutnya disingkat RW adalah organisasi masyarakat yang dibentuk melalui musyawarah mufakat dalam rangka memelihara dan melestarikan kerukunan kehidupan masyarakat antar RT berdasarkan kegotongroyongan dan kekeluargaan.
- s) Karang Taruna adalah organisasi sosial kemasyarakatan sebagai wadah dan sarana pengembangan setiap anggota masyarakat yang tumbuh dan berkembang atas dasar kesadaran dan tanggung jawab sosial dari, oleh, dan untuk masyarakat terutama generasi muda di wilayah Desa yang bergerak di bidang usaha kesejahteraan sosial.
- t) Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga yang selanjutnya disingkat PKK adalah organisasi kemasyarakatan yang memberdayakan Wanita untuk turut berpartisipasi dalam pembangunan Indonesia.
- u) Pos Pelayanan Terpadu yang selanjutnya disingkat Posyandu adalah pusat kegiatan masyarakat dalam upaya pelayanan kesehatan dan keluarga berencana.

Selain itu, pada bab ini juga diatur materi mengenai maksud dan tujuan ditetapkan rancangan peraturan daerah ini. Maksud ditetapkan Peraturan Daerah ini adalah untuk memberikan pedoman bagi Pemerintah Desa dalam membentuk dan membina LKD maupun LAD. Tujuan pengaturan LKD dan LAD adalah: a) mendudukkan fungsi LKD dan LAD sebagai mitra Pemerintah Desa dalam meningkatkan partisipasi masyarakat; b) mendayagunakan LKD dan LAD dalam proses pembangunan Desa; dan c) menjamin kelancaran pelayanan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

2) Materi tentang pembentukan dan Penetapan Lembaga Kemasyarakatan Desa

Materi ini memuat mengenai proses pembentukan LKD atas dasar Prakarsa Pemerintah Desa dan Masyarakat Desa. Kemudian, pembentukan LKD ini harus memenuhi 6 (enam) syarat yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah ini. Syarat tersebut antara lain: a) berasaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) berkedudukan di Desa setempat; c) keberadaannya bermanfaat dan dibutuhkan masyarakat Desa; d) memiliki kepengurusan yang tetap; e) memiliki sekretariat yang bersifat tetap; dan f) tidak berafiliasi kepada partai politik. Penetapan LKD yang telah dibentuk tersebut adalah melalui Peraturan Desa.

3) Materi tentang Tugas dan Fungsi Lembaga Kemasyarakatan Desa

Tugas dari LKD ini akan diatur terdiri dari tiga hal yaitu: a) melakukan pemberdayaan masyarakat; b) ikut serta dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan; dan c) meningkatkan pelayanan masyarakat. Dalam melaksanakan tugas tersebut, LKD memiliki 7 (tujuh) fungsi sebagai berikut:

- a) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat;
- b) menanamkan dan memupuk rasa persatuan dan kesatuan masyarakat;

- c) meningkatkan kualitas dan mempercepat pelayanan Pemerintah Desa kepada masyarakat;
- d) menyusun rencana, melaksanakan, mengendalikan, melestarikan, dan mengembangkan hasil pembangunan secara partisipatif;
- e) menumbuhkan, mengembangkan, dan menggerakkan prakarsa, partisipasi, swadaya, serta gotong royong masyarakat;
- f) meningkatkan kesejahteraan keluarga; dan
- g) meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

4) Materi tentang Jenis Jenis lembaga Kemasyarakatan Desa

Jenis LKD paling sedikit meliputi: a) Rukun Tetangga; b) Rukun Warga; c) Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga; d) Karang Taruna; e) Pos Pelayanan Terpadu; dan f) Lembaga Pemberdayaan Masyarakat. Masing-masing Jenis LKD ini juga akan diatur mengenai tugas, fungsi, persyaratan pengurus, berhentinya pengurus, dan pergantian antar waktu pengurus.

5) Materi tentang Kepengurusan Lembaga Kemasyarakatan Desa

Pengurus dari LKD sendiri terdiri dari: a) Ketua; b) Sekretaris; c) bendahara; dan d) Bidang lain sesuai dengan kebutuhan. Kepengurusan LKD tersebut ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa dengan masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal ditetapkan. Pengurus LKD dapat menjabat selama 2 (dua) kali masa jabatan berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Pengurus LKD juga dilarang merangkap jabatan pada LKD lainnya dan juga dilarang menjadi anggota salah satu partai politik.

6) Materi tentang Pembentukan Lembaga Adat Desa

Pembentukan LAD dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa. Pembentukan LAD ini harus memenuhi setidaknya 7 (tujuh) syarat sebagai berikut:

- a. berasaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. aktif mengembangkan nilai dan adat istiadat setempat yang tidak bertentangan dengan hak asasi manusia dan dipatuhi oleh masyarakat;
- c. berkedudukan di Desa setempat;
- d. keberadaanya bermanfaat dan dibutuhkan masyarakat Desa;
- e. memiliki kepengurusan yang tetap;
- f. memiliki sekretariat yang bersifat tetap; dan
- g. tidak berafiliasi kepada partai politik.

Pembentukan mengenai LAD ini akan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

7) Materi tentang Tugas dan Fungsi Lembaga Adat Desa

LAD bertugas membantu Pemerintah Desa dan sebagai mitra dalam memberdayakan, melestarikan dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat Desa. Sedangkan fungsi dari LAD antara lain:

- a. melindungi identitas budaya dan hak tradisional masyarakat hukum adat termasuk kelahiran, kematian, perkawinan dan unsur kekerabatan lainnya;
- b. melestarikan hak ulayat, tanah ulayat, hutan adat, dan harta dan/atau kekayaan adat lainnya untuk sumber penghidupan warga, kelestarian lingkungan hidup, dan mengatasi kemiskinan di Desa;
- c. mengembangkan musyawarah mufakat untuk pengambilan keputusan dalam musyawarah Desa;
- d. mengembangkan nilai adat istiadat dalam penyelesaian sengketa pemilikan waris, tanah dan konflik dalam interaksi manusia;
- e. pengembangan nilai adat istiadat untuk perdamaian, ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;

- f. mengembangkan nilai adat untuk kegiatan kesehatan, pendidikan masyarakat, seni dan budaya, lingkungan, dan lainnya; dan
- g. mengembangkan kerja sama dengan LAD lainnya

8) Materi tentang Jenis dan Kepengurusan Lembaga Adat Desa

Jenis dan kepengurusan LAD ditetapkan dengan Peraturan Desa yang berpedoman pada rancangan peraturan daerah ini.

9) Materi tentang Hubungan Kerja Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa

Hubungan kerja LKD dan LAD dengan Pemerintah Desa bersifat kemitraan, yakni bersama BPD sebagai mitra kerja bagi pemerintah Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Kemudian hubungan kerja LKD dan LAD dengan BPD bersifat konsultatif, yakni memberikan masukan dan pertimbangan terhadap pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Desa. Terakhir, hubungan kerja LKD dan LAD dengan lembaga kemasyarakatan lainnya di Desa bersifat koordinatif, yakni melakukan koordinasi dengan lembaga lainnya

10) Materi tentang Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dan pengawasan dilakukan oleh Bupati terhadap pembentukan, pemberdayaan, dan pendayagunaan LKD dan LAD sebagai mitra Pemerintah Desa melalui Dinas. Kemudian Camat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pembentukan, pemberdayaan, dan pendayagunaan LKD dan LAD sebagai mitra Pemerintah Desa.

11) Materi tentang Sumber Pembiayaan

Sumber pembiayaan LKD dan LAD bersumber dari 5 (lima) hal yaitu: a) Swadaya masyarakat; b) bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes); c) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

melalui dinas terkait; d) bantuan lainnya yang dianggap sah dan tidak mengikat; dan e) kerjasama dengan badan usaha lainnya.

12) Materi tentang Ketentuan Lain-lain

Pembentukan dan penetapan LKD dan LAD yang diatur dalam Peraturan Daerah ini berlaku *mutatis mutandis* bagi pembentukan LKD dan LAD di Kelurahan.

13) Materi tentang Ketentuan Peralihan

LKD dan LAD yang telah dibentuk sebelum Peraturan Daerah ini berlaku, tetap diakui keberadaannya sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah ini.

14) Materi tentang Ketentuan Penutup

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, maka Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor Tahun tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa/Kelurahan di Kabupaten Situbondo dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Keberadaan lembaga kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat DEsa yang berakar pada masyarakat itu sendiri dengan kekuatan partisipatif menjadi modal dalam percepatan pembangunan dari level bawah (*bottom up*). Dengan demikian, penguatan kapasitas dan peran dari lembaga kemasyarakatan ini merupakan langkah penting yang harus dilakukan secara terencana dan terarah oleh pemerintah Kabupaten Situbondo. Penguatan ini penting mengingat dinamika kekinian dimana keberadaan kelembagaan ini mulai menjadi sebatas berubah menjadi sekedar formalitas, dan bukan lagi peran substantive.
2. Bahwa jangkauan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan memuat mekanisme pembentukan mulai dari musyawarah masyarakat sampai dengan penetapan, maksud dan tujuan, tugas, fungsi dan kewajiban, kepengurusan meliputi pemilihan pengurus, syarat-syarat pengurus, masa bhakti pengurus, hak dan kewajiban, hubungan kerja dan sumber dana.
3. Tujuan pengaturan LKD dan LAD adalah: a) mendudukkan fungsi LKD dan LAD sebagai mitra Pemerintah Desa dalam meningkatkan partisipasi masyarakat; b) mendayagunakan LKD dan LAD dalam proses pembangunan Desa; dan c) menjamin kelancaran pelayanan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

B. Saran

1. Perlu segera dirumuskan draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa.
2. Materi pengaturan yang bersifat teknis operasional diatur lebih lanjut dengan peraturan pelaksanaan dari peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Fauzan, Implementasi Peraturan Pemeirntah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait dengan Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes (Disertasi, Universitas Diponegoro, 2010) [unpublished].
- Johnny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, cetakan ke-2 ed (Malang: Banyumedia Publishing, 2006).
- Jonaedi Efendi & Johnny Ibrahim, Merode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris, cetakan ke-2 ed (Depok: Prenadamedia Group, 2018).
- Mardiasmo, Otonomi dan Managemen Keuangan Daerah (Yogyakarta: Andi Offset, 2002).
- Sadu Wasistiono, Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Bandung: Fokusmedia, 2003).
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000).
- Ali MArwan HSB, "Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum" Vol. 16:No. 3 Jurnal Penelitian Hukum De Jure.
- AW Indar Khaerunnisa, "Pengaruh Moralitas Pajak, Budaya Pajak, Dan Good Governance Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak" 1 Jurnal Riset Akuntansi Dan Perpajakan.
- Suhaimi, "PROBLEM HUKUM DAN PENDEKATAN DALAM PENELITIAN HUKUM NORMATIF" (2018) Vol. 19:No. 2 Yustisia 202-210.